

1989

48

Europe 1993

le mythe

chômage

contraintes

inexécution

le pouvoir de la cour

les comités

élargissement

des compétences

les lobbies européens

gouverner à 12 ?

robert toulemon

jean-paul fitoussi

jean-paul jacqué

hjalte rasmussen

mario bettati

dusan sidjanski

antonio tizzano

michel petite

louis dubouis

TEXTE : L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Yves Mény, Hugues Portelli,
Marc Sadoun.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,
René Rémond, Jacques Rigaud,
Jacques Robert, Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Département des Revues
14, avenue du Bois-de-l'Épine
BP 90, 91003 Evry Cedex
Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1989)	275 F	370 F
2 ans (1989-1990)	550 F	740 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

48

Europe 1993

Robert TOULEMON. — Le mythe de 1992.....	5
Jean-Paul FITOUSSI. — L'Europe, le chômage et 1992.....	17
Jean-Paul JACQUÉ. — La communautarisation des politiques nationales	29
Hjalte RASMUSSEN. — Les Etats membres et l'inexécution des obligations communautaires	39
Mario BETTATI. — Le <i>law-making power</i> de la Cour	57
Dusan SIDJANSKI. — Communauté européenne 1992 : gouvernement de comité ?	71
Antonio TIZZANO. — Quelques observations sur le développement des compétences communautaires	81
Michel PETITE. — Les lobbies européens.....	95
Louis DUBOUIS. — Peut-on gouverner à douze ?	105
Document : Acte unique européen	119

JOURNAL

François GAZIER et Jean Frédéric de LEUSSE. — La Commission des sondages face à l'élection présidentielle de 1988.....	145
Repères étrangers (1^{er} juillet - 30 septembre 1988), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT	159
Chronique de l'opinion publique : De la cohabitation à l' « entrouverture », Profil de l'année politique, Jean-Luc PARODI.....	165
Chronique constitutionnelle française : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (1^{er} juillet - 30 septembre 1988)	177

ISBN 2 13 042377 9
ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1989, février

© Presses Universitaires de France, 1989
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

L'EUROPE 1993 EST ÉTUDIÉE PAR

Mario Bettati, professeur à l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris II, directeur du DEA de droit communautaire et du Centre d'Etudes européennes de cette Université.

Louis Dubouis, professeur à la Faculté de Droit et de Science politique de l'Université d'Aix-Marseille III.

Jean-Paul Fitoussi, professeur à l'IEP de Paris, directeur du Département des Etudes à l'Observatoire français des Conjonctures économiques, OFCE ; *The Slump in Europe, Reconstructing Open Economy Theory*, Paris (1988).

Jean-Paul Jacqué, professeur de droit public, président de l'Université Robert-Schuman de Strasbourg.

Michel Petite, chargé des affaires du marché intérieur au cabinet du vice-président de la Commission des Communautés européennes, Lord Cockfield.

Hjalte Rasmussen, directeur de l'Institut de Droit des Communautés européennes, Ecole supérieure de management et de commerce de Copenhague.

Dusan Sidjanski, professeur au Département de Science politique et à l'Institut universitaire d'Etudes européennes de l'Université de Genève ; *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles (1970) (avec Jean Meynaud).

Antonio Tizzano, professeur de droit des Communautés européennes à la Faculté de Droit de l'Université de Naples.

Robert Toulemon, inspecteur général des finances, ancien directeur général aux Communautés européennes, président de l'AFEUR : *Une politique industrielle pour l'Europe*, Paris (1974) (avec Jean Flory).

ROBERT TOULEMON

Le mythe de 1992

L'importance prise par l'échéance du 31 décembre 1992 dans le débat politique français est un phénomène singulier. Rien ne laissait prévoir que cet « Acte unique » européen, négocié et ratifié dans l'indifférence générale exercerait une sorte de fascination sur l'opinion au-delà même de la classe politique.

Il n'est sans doute pas inutile que ce numéro de *Pouvoirs* consacré à l'Europe commence par une réflexion sur le mythe de 1992. Quelles sont ses origines ? Correspond-il à une réalité et laquelle ? Quels bienfaits — ou méfaits — peut-on en attendre ? Que se passera-t-il ensuite ? Telles sont les questions auxquelles je m'efforcerai de répondre.

LES ORIGINES DU MYTHE

La force d'attraction de l'échéance du marché unique européen s'explique, à mon avis, d'abord par des raisons objectives. Mais celles-ci n'auraient pas eu un impact exceptionnel sur l'opinion sans une conjoncture de politique intérieure et même de politique électorale qui a puissamment contribué à les mettre en valeur.

Des principaux pays membres de la Communauté européenne, la France est sans doute celui qui a le plus intérêt à l'Union de l'Europe mais il est aussi l'un de ceux à qui cette union impose les plus grands efforts et les plus profondes mutations.

Occupant une situation médiane où se croisent les deux axes

qui vont de Belfast à Athènes et de Copenhague à Gibraltar, la France apparaît en quelque sorte comme le pivot de l'Europe communautaire. N'ayant pas renoncé à jouer un rôle sur la scène mondiale, elle a pris conscience qu'elle ne peut plus y prétendre à partir de ses seules forces. Ayant tiré de la première phase du Marché commun et de la libération des échanges qu'elle comportait un irremplaçable stimulant de son progrès économique après plus d'un demi-siècle de protectionnisme, notre pays ressent, dans ses profondeurs, la nécessité d'un nouveau bain de Jouvence. Après l'industrie, ce sont désormais les services administratifs, financiers et de transport qui ont besoin du choc d'une concurrence élargie.

A ces aspects positifs répondent chez beaucoup de nos compatriotes les réactions traditionnelles de frilosité, d'appréhension devant l'inconnu et parfois de chauvinisme qui ont nourri, depuis les années d'après guerre, la résistance au changement : résistance à l'élargissement de la concurrence génératrice de mutations plus difficiles en période de sous-emploi qui unit dans une alliance contre nature le Parti communiste, la CGT et les éléments les plus conservateurs du patronat, résistance administrative et politique à l'entente des transferts d'attributions et des limitations de souveraineté.

Ces motifs de craintes ou d'espoirs n'auraient cependant pas suffi à atteindre aussi puissamment le grand public sans une conjoncture politique et électorale exceptionnelle. Négocié par un gouvernement socialiste, l'Acte unique a été soumis à la ratification du Parlement par Jacques Chirac qui, de surcroît, a fait de la préparation du marché unique un thème essentiel de son action gouvernementale et de sa stratégie présidentielle, contribuant ainsi à y intéresser les Français. Du côté de la gauche, l'expérience douloureuse de 1981-1982 a convaincu les doctrinaires du courant majoritaire et du CERES que tout effort isolé de relance économique était voué à l'échec. P. Bérégovoy, reprenant après J. Delors, la ligne qui avait été celle de Mendès France, a tenu à montrer que la gauche pouvait tout à la fois faire confiance à la concurrence et lutter efficacement contre l'inflation. Ils ont trouvé dans la perspective européenne le meilleur argument pour faire accepter à leur camp une orientation à laquelle il n'était pas préparé.

François Mitterrand, lui-même, a pris une part personnelle dans cette orientation, allant à Strasbourg en mai 1984 rendre hommage à l'initiative du Parlement européen prise sous l'impulsion du fédéraliste Altiero Spinelli, désignant son ami Maurice Faure, signataire du traité de Rome et Européen de toujours, pour

le représenter dans le comité Dooge¹ chargé de préparer la négociation, surmontant, grâce à son entente avec le chancelier Kohl, les réticences et parfois les obstructions de Mme Thatcher.

DERRIÈRE LE MYTHE, LES RÉALITÉS

Après sa désignation à la présidence de la Commission, au début de 1985, Jacques Delors constate, après avoir fait le tour des capitales, que la réalisation d'un véritable marché unique, plutôt que la monnaie, la Défense ou les institutions, constituait un bon tremplin pour tenter de relancer une Communauté à bout de souffle. Ayant écarté le projet plus ambitieux d'Union européenne adopté en 1984 par le Parlement, les gouvernements trouvèrent dans le *Livre Blanc* de la Commission sur le marché unique un terrain apparemment moins alarmant pour les souverainetés et mieux balisé.

Après une décision arrachée lors d'un sommet à Milan en juin 1985, en dépit de l'opposition de Mme Thatcher, des Danois et des Grecs, une conférence intergouvernementale fut réunie en vue d'apporter des amendements au traité de Rome et d'institutionnaliser Conseil européen et coopération politique. Naquit alors l'Acte unique ainsi nommé parce qu'il réunit dans le même instrument des dispositions relatives à la Communauté économique et à la coopération politique, préfigurant la future Union européenne qui devra couvrir l'ensemble du spectre de l'intégration et de la coopération.

Quel est le contenu de l'Acte unique signé en février 1986 et ratifié quelques mois plus tard après référendum dans deux des douze pays (Danemark et Irlande) ?

Pour ce qui est tout d'abord de l'économie, les Etats confirment leur volonté d'atteindre des objectifs déjà inscrits dans le traité de Marché commun avec cependant une définition renouvelée du marché intérieur « un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité ». Le marché intérieur doit être établi progressivement « au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 ». L'application effective de la majorité qualifiée, son introduction dans le domaine de l'harmonisation des législations doivent rendre possible l'adoption des quelque 300 directives prévues par le *Livre Blanc*.

1. Du nom du sénateur irlandais chargé de la présidence.

Dans le domaine monétaire, l'Acte unique se borne à entériner l'acquis : SME et écu. Prévoyant expressément que toute modification institutionnelle en matière de politique économique et monétaire devra se faire par la voie de l'article 236, c'est-à-dire d'une nouvelle révision du traité exigeant non seulement l'unanimité des Etats mais une ratification parlementaire ou populaire dans chacun d'eux, l'Acte unique déçoit ceux qui estimaient possibles des progrès sur la base de l'article 235 (petite révision exigeant l'unanimité mais non la ratification parlementaire).

Enfin plusieurs chapitres de l'Acte unique ont trait à la politique sociale, à la cohésion économique et sociale, à la recherche-développement technologique et à l'environnement. Dans chacun de ces domaines, on a entériné des pratiques ou des politiques déjà amorcées souvent sur la base de l'article 235, plutôt que l'on a innové. Politiquement, les dispositions les plus importantes ont trait à la solidarité envers les pays et régions défavorisés qui se manifeste à travers les fonds dits structurels (Fonds régional, Fonds social, section orientation du Fonds agricole), dont les dotations devaient être fortement augmentées lors des décisions budgétaires de 1988. On oublie parfois qu'à défaut de cette solidarité, encore bien plus limitée que celle qui s'exerce entre régions riches et pauvres de chacun des Etats, l'objectif du marché unique n'aurait pas été acceptable pour les pays les moins avancés (Espagne, Irlande, Grèce et Portugal).

Dans l'ordre politique, l'Acte unique énonce que les Communautés européennes et la coopération politique ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne sans que soit arrêté aucun calendrier pour la réunion des deux processus en un même dispositif institutionnel. Cependant le Conseil européen qui coiffe l'ensemble est officiellement institué comme réunissant les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats et le président de la Commission, alors qu'il n'avait auparavant qu'une existence coutumière. Il en est de même de la coopération politique qui fait l'objet d'un chapitre particulier reprenant des pratiques rodées depuis plus de quinze ans, avec cependant une innovation relativement mineure : la création d'un secrétariat de niveau modeste mis à la disposition de la Présidence.

Au-delà d'un texte juridique, la novation principale est d'ordre politique : la volonté désormais partagée de réaliser un véritable espace économique intégré et l'acceptation, en règle générale, pour y parvenir, de décisions prises, le cas échéant, à la majorité qualifiée. Les doutes qui pouvaient subsister sur cette volonté ont été, en

grande partie, dissipés par l'adoption des premières dispositions de grande portée concernant notamment la libre prestation en matière d'assurances, la libre circulation des capitaux, la reconnaissance mutuelle des diplômes, la libération progressive des transports aériens et routiers. L'accord intervenu en février 1988 à Bruxelles sur les questions agricoles et budgétaires avait opportunément levé l'hypothèque qui pesait sur la mise en œuvre effective de l'Acte unique. On peut donc dès à présent prévoir qu'au plus tard en 1993 il sera possible d'exercer son métier indifféremment dans l'un des douze pays membres, à la seule exception des fonctions liées à la souveraineté étatique, d'y placer son argent, ou de s'y assurer. Ainsi les banques et les assurances pourront démarcher librement la clientèle dans l'ensemble de la Communauté. Il en sera de même des transporteurs routiers. Les compagnies aériennes seront en concurrence non seulement sur les liaisons intereuropéennes mais aussi sur les lignes intérieures.

Bien entendu, les marchandises dont la libre circulation est déjà largement assurée devraient échapper aux derniers cloisonnements qui résultent des normes techniques, des réglementations diverses et surtout des préférences nationales avouées ou occultes encore quasi générales aujourd'hui dans certains secteurs dont le plus important est, de loin, celui des marchés publics.

LES INCERTITUDES

En dépit des succès récents obtenus par la Commission — sur les 300 directives jugées nécessaires à la réalisation du marché unique fin 1992 et énumérées dans le *Livre blanc* de 1986, plus d'une centaine étaient adoptées à la mi-88 —, de grandes incertitudes subsistent dont certaines donnent lieu à des polémiques et à des inquiétudes.

Ces incertitudes ont trait à la suppression des contrôles aux frontières, à l'harmonisation fiscale, au domaine monétaire, enfin aux marchés publics civils et militaires.

A premier examen, la réalisation d'un « espace sans frontières intérieures » annoncée à l'article 13 de l'Acte unique, transcrit à l'article 8 A du traité CEE, implique la suppression de tout contrôle à la frontière des personnes ou des marchandises. Au demeurant, il ne fait pas de doute que pour l'opinion publique, pour les simples citoyens, cette suppression des postes de police et de douane serait le signe le plus tangible de l'existence du marché unique.

Malgré son importance politique et psychologique, il est cependant loin d'être assuré que cette suppression soit réalisée au 1^{er} janvier 1993. En effet, les frontières interétatiques ne concernent pas seulement l'économie. Elles sont le lieu où s'exercent le contrôle de l'immigration et celui des stupéfiants. Les marchandises elles-mêmes sont aujourd'hui encore contrôlées à la frontière intérieure, en dépit de la disparition des droits de douane et des contingents, pour des raisons statistiques et fiscales. En effet, jusqu'à présent, la TVA perçue est remboursée aux exportateurs, tandis que les importations sont taxées au tarif des pays de destination, la TVA étant un impôt de consommation.

Aucun de ces obstacles n'est insurmontable. Les politiques d'immigration pourraient faire l'objet d'une harmonisation. La lutte contre le trafic de drogue et la grande criminalité pourrait être renforcée par une coopération plus poussée entre magistrats et policiers, voire par la création d'une Cour de justice pénale européenne qui serait chargée de réprimer les crimes internationaux, les exonérations et perceptions de TVA à la frontière pourraient être supprimées. Seul ce dernier domaine qui relève plus directement de sa compétence a fait l'objet de propositions de la Commission — regroupement de tous les produits en deux catégories soumises l'une à un taux normal, entre 14 et 20 %, et l'autre à un taux réduit, entre 4 et 9 %, *clearing* géré par la Commission sur la base de déclarations des entreprises en vue de rendre son dû à chaque Etat, faute de quoi les pays à balance commerciale excédentaire seraient avantagés au détriment des pays à balance commerciale déficitaire. Mais ces propositions ont été mal accueillies, notamment en Grande-Bretagne où l'on se refuse à taxer certains biens de première nécessité ou d'intérêt social même à taux réduit, au Danemark où elles se traduiraient par de lourdes pertes de recettes et en France où l'on estime qu'un écart de taux de plus de 2 points pourrait conduire à des détournements de trafic².

Plus récemment Michel Rocard a rappelé que la TVA était la principale source des revenus de l'Etat et que celui-ci ne saurait accepter son assèchement. Cependant les propositions de la Commission n'imposaient nullement la réduction décidée à peu près au même moment du taux applicable à certains services (de 7 à 5,5 %).

Le coût de l'harmonisation de la TVA pour le budget français ne tient pas seulement à l'élimination des tranches supérieures

2. Voir sur ces différents points le rapport de la Commission Boiteux.

de taux, mais aussi à l'élimination des « rémanences » (exceptions à la règle de la déduction de la taxe payée en amont) et du décalage d'un mois des remboursements qui assure à l'État un avantage de trésorerie. Il convient également de tenir compte de la fiscalité spécifique des assurances, anormalement élevée en France, celle-ci ne figurant pas dans la liste des produits et services servant au calcul de l'indice des prix.

En sens inverse, l'harmonisation européenne conduira à un fort relèvement des taxes frappant le vin, l'alcool et le tabac, pour le plus grand bien, non seulement du budget, mais de la santé publique et de la sécurité routière. Enfin l'harmonisation, coûteuse, des taxes sur les produits pétroliers destinés aux véhicules et au chauffage pourrait être différée sans grands inconvénients.

Ainsi, pour la France, l'objectif d'une harmonisation fiscale, sinon complète, du moins permettant la suppression des contrôles aux frontières à la fin de 1992 est difficile mais pas hors d'atteinte. Il suppose cependant le maintien d'un taux de croissance dégageant chaque année des ressources supplémentaires et sans doute un certain élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu qui exigera beaucoup de courage de la part des gouvernants.

Si l'on ajoute aux problèmes français, ceux des autres pays, on comprend qu'un doute subsiste sur la réalisation effective et complète de « l'espace sans frontières » annoncé pour la fin de 1992.

L'harmonisation de la fiscalité frappant les revenus des capitaux, plus particulièrement les revenus d'obligations car la généralisation de la technique de l'avoir fiscal intégral devrait régler le problème des dividendes d'actions, paraît nécessaire si l'on veut éviter que la libération des mouvements de capitaux ne se traduise par un transfert massif de l'épargne dans les pays à faible imposition. Or, la libération des capitaux a été décidée en juin 1988 pour le 1^{er} juillet 1990 alors que l'harmonisation n'est qu'en projet. Les propositions que prépare la Commission ne pourront être adoptées que par décision unanime, la fiscalité continuant à relever de l'unanimité contrairement à la règle générale. Certains observateurs redoutent que l'on aboutisse à une situation de détaxation complète des revenus du capital³. Cette crainte est excessive car l'opinion et le Parlement ne pourraient tolérer une telle disparité entre le traitement fiscal des revenus du capital et du travail. Si l'on veut bien admettre cependant que l'excès de taxation des revenus de

3. Voir notamment *Crise, krach, boom* d'Albert et Boissonnat, Seuil, 1988, p. 194 et s.

l'épargne dans certains pays européens dont la France est sans doute pour beaucoup dans le manque de dynamisme des économies européennes et par conséquent dans le développement du chômage, il n'est pas déraisonnable d'envisager une harmonisation sur des niveaux de prélèvement modérés effectués le plus souvent à la source.

L'ouverture des marchés publics et assimilés est l'un des objectifs à la fois le plus important du point de vue économique et sans doute l'un des plus difficiles à réaliser dans la pratique. Le plus important car de cette ouverture dépend la restructuration de secteurs industriels stratégiques (électricité, communications) à l'échelle européenne ; le plus difficile car l'ouverture effective implique plus encore qu'une modification des textes celle des comportements des acheteurs. Pour que l'ouverture procure tous les effets bénéfiques sur la croissance, l'emploi et les budgets publics que l'on peut en attendre, il faudrait qu'elle ne se limitât pas aux marchés civils. Or, la réalisation du marché unique dans le secteur des équipements de toute nature destinés aux armées sera plus difficile encore bien qu'à terme son utilité ne soit guère contestée. Pour y parvenir, il faudrait que les gouvernements acceptent une interprétation restrictive de l'article du traité CEE qui autorise les dérogations au Marché commun pour des motifs de défense nationale.

Enfin il n'est pas besoin d'être économiste pour comprendre qu'en l'absence d'union monétaire, le marché unique européen perdrait une partie de son intérêt et demeurerait frappé de précarité. Dans ce que l'on appelle désormais « les coûts de la non-Europe », le coût des commissions de change ou de couverture du risque de change ne sont pas négligeables. On a pu les évaluer à plusieurs milliards d'écus. Beaucoup plus importante encore est l'incertitude que l'éventualité de modification des parités fait peser sur la stratégie des entreprises. Enfin, on ne voit pas comment les gouvernements pourraient accepter les brusques modifications des prix agricoles exprimés en monnaie nationale qu'entraînerait, en l'absence de contrôles et de perceptions ou versements à la frontière, toute modification de la valeur des monnaies par rapport à l'écu.

La création d'un comité composé des gouverneurs des banques centrales et de trois experts a été décidée par le Conseil européen réuni à Hanovre en juin 1988. La désignation du président de la Commission à la tête de ce comité, outre qu'elle marque un brillant succès pour Jacques Delors, paraît indiquer que les gouvernements sont conscients de la nécessité de combler les lacunes de l'Acte unique dans le domaine de la politique économique et monétaire.

Cependant, les déclarations récentes de Mme Thatcher et des responsables allemands montrent que l'on est encore loin d'un consensus dans ce domaine où les obstacles sont considérables, qu'il s'agisse de la fusion des souverainetés monétaires, du statut du futur institut d'émission commun, de ses relations avec les instituts nationaux, du statut de l'instrument monétaire commun, enfin, *last but not least*, de l'équilibre à trouver entre deux exigences aussi légitimes l'une que l'autre : l'exigence allemande de stabilité des prix et de la monnaie, l'aspiration générale à une accélération de la croissance en vue d'une réduction du chômage. Il faudrait aussi mentionner pour être complet l'obligation pour l'Europe de contribuer, conjointement avec les Etats-Unis et le Japon, à résoudre le problème redoutable posé par l'endettement du Tiers Monde.

Ainsi l'appréciation que l'on peut porter aujourd'hui sur le contenu réel de l'échéance de la fin 1992 est elle-même encore assez floue. Il est cependant permis d'être optimiste, en dépit de tant d'expériences passées où l'on a vu des décisions de principe n'être pas suivies des réalisations concrètes qu'elles annonçaient. En effet, comme il arrive souvent en politique, l'Acte unique marque un changement de méthode dans le processus d'intégration européenne qui n'apparaît pas dans le texte mais qui relève du contexte. A la pratique traditionnelle suivant laquelle l'harmonisation devait précéder la libération, la Commission, prenant appui sur la jurisprudence de la Cour de justice, a substitué une pratique nouvelle qui consiste à libérer d'abord et à laisser à l'expérience le soin de déterminer quel degré d'harmonisation devra intervenir.

Tout ceci paraît abstrait mais recouvre des réalités et des intérêts majeurs. A l'origine de cette évolution se trouve le célèbre arrêt par lequel la Cour de justice a nié à l'Allemagne le droit de s'opposer aux importations du cassis de Dijon cher au regretté chanoine Kir, sous prétexte que son degré d'alcool trop faible ne lui permettait pas d'entrer dans la catégorie des liqueurs et alcools de bouche définie par la réglementation allemande. Désormais les Etats ne peuvent faire obstacle à l'importation d'un produit non conforme à leur réglementation mais conforme à celle de l'Etat membre exportateur qu'en apportant la preuve d'un danger pour le consommateur ou la sécurité publique.

Appliqué aux services, ce principe de priorité à l'ouverture a conduit à admettre qu'un banquier puisse offrir librement des produits d'épargne hors de ses frontières, qu'un assureur puisse également offrir des produits d'assurance conformes au droit du

pays de la compagnie et pas nécessairement de l'assuré. De même le conseil des ministres a accepté en juin 1988 une directive qui libère entièrement les mouvements de capitaux dès 1990, sans faire de l'harmonisation de la fiscalité frappant l'épargne, prévue en principe, un préalable absolu.

En l'absence d'une harmonisation suffisante, on assisterait à une sorte de compétition entre les réglementations et les fiscalités nationales. Certains s'en effraient. Cependant une expérience de plus de trente années a montré que, sans forte pression extérieure, l'immobilisme avait toutes les chances de l'emporter. L'état présent des choses trouve généralement, dans ces domaines, plus de défenseurs que le changement, même quand celui-ci répond à l'intérêt général. La contrainte européenne a aidé la France à abandonner son protectionnisme douanier dans les années soixante. Elle l'aidera demain à réduire et à moderniser sa fiscalité, par exemple à taxer davantage l'alcool et le tabac et moins les voitures, les assurances ou les revenus de l'épargne. Elle lui imposera la poursuite d'une politique stricte d'économies budgétaires et sans doute une réforme en profondeur de son système de Sécurité sociale au demeurant inévitable avec ou sans marché unique. Certes la transition sera difficile. Mais à terme, il est raisonnable d'escompter que les bénéfices économiques du marché unique feront plus que compenser les pertes de recettes consenties au départ.

Le vrai problème est ailleurs. Le succès même partiel du marché unique accentuera le déséquilibre qui existe déjà en Europe entre le degré avancé de l'intégration économique et la quasi-absence d'union politique. Le recteur Henri Brugmans, éminent fondateur du collège de Bruges, parle à juste raison d'un fédéralisme à l'envers. Nous confions à la Communauté des compétences qui seraient mieux exercées au plan national ou même parfois au plan local, par exemple en matière agricole, et nous lui refusons toute autorité dans les domaines, la défense, la monnaie, qui relèvent traditionnellement des fédérations ou des confédérations, alors que nos Etats mesurent chaque jour les conséquences de leur faiblesse et les insuffisances de leur coopération.

Même dans la sphère économique et sociale où la Communauté exerce ses compétences, la tendance à privilégier la libre circulation et la libre concurrence sur toute intervention positive des pouvoirs communautaires n'irait pas, si elle devait se maintenir durablement, sans de sérieux inconvénients. Déjà la pression des pays du Sud et de l'Irlande a conduit au doublement des fonds structurels à

l'échéance de 1993, gage d'un meilleur équilibre géographique du développement. On peut parier que les représentants des forces du travail réagiraient si le marché unique devait conduire, comme le redoutent certains, à une concurrence entre régimes fiscaux et sociaux qui donnerait l'avantage aux pays pratiquant les niveaux d'imposition et de protection les plus faibles.

Ainsi l'on est arrivé au point où il n'est plus possible de progresser vers l'union économique sans un progrès parallèle vers l'union politique de l'Europe.

De ce point de vue, la prochaine étape à franchir n'est pas, comme on l'imagine parfois en France, la désignation d'un président de l'Europe qui serait sans pouvoirs et porterait ombrage à la fois aux autres membres du Conseil européen et à la Commission. Il conviendrait plutôt de modifier le mode de désignation de la Commission et de lui reconnaître une compétence générale dans les affaires relevant de l'Union, y compris les relations extérieures, la défense et les affaires culturelles. Le Comité Dooge avait envisagé de confier au Parlement un rôle dans la désignation de la Commission. La formule la plus raisonnable paraît être dans une première étape de confier au Président, désigné quelques mois avant sa prise de fonctions par le Conseil européen, le soin de constituer son équipe en accord avec le Parlement mais aussi avec les gouvernements nationaux appelés l'un et l'autre à ratifier ses choix.

La diversité de l'Europe, sa spécificité appellent un exécutif collégial plutôt qu'un président-monarque à la française ou même à l'américaine. C'est une erreur très répandue que de vouloir transposer à l'Union européenne des formules expérimentées dans un contexte différent. Un équilibre satisfaisant s'est établi, au sein de la Commission, entre le principe de collégialité et la prééminence du Président. C'est à partir de la Commission, organe permanent et indépendant des Etats, que peut se constituer l'Exécutif politique de l'Union européenne, placé sous le double contrôle du Conseil européen représentant les Etats et du Parlement représentant les peuples.

Dans une phase ultérieure, on pourrait envisager pour asseoir définitivement sa légitimité de faire désigner l'ensemble du collège exécutif par le suffrage universel direct des peuples européens. Un tel scrutin où les citoyens seraient appelés à choisir entre des listes obligatoirement plurinationales contribuerait grandement à l'affirmation d'un sentiment d'appartenance commune indispensable pour que l'Union européenne s'affirme face au monde extérieur mais aussi face à ses Etats membres.

Il reste à savoir si la première étape vers l'Union politique, c'est-à-dire l'extension des compétences de la Communauté en matière de relations extérieures et de défense, sera possible à douze. Je laisse au P^r Dubouis le soin de se prononcer sur l'opportunité d'un éventuel recentrage qui ferait d'une Union européenne plus restreinte le noyau dur d'un ensemble plus large.

Après le mythe directeur de 1992 annonciateur de l'Europe économique, appelons de nos vœux le nouvel Acte fondateur qui annoncera l'Europe politique, pourquoi pas pour l'an 2000.

RÉSUMÉ. — *La date de 1992 à laquelle devrait être en principe achevée la mise en place du marché unique européen a pris en France un caractère mythique. Il s'agit en fait de réaliser ce qui pour l'essentiel avait été prévu dès le traité de Rome.*

Des incertitudes subsistent en matière fiscale et monétaire. Mais le vrai problème est celui de l'Union politique européenne sans laquelle le marché unique ne tiendrait pas ses promesses.

Robert TOULEMON. — **The myth of 1992.**

1992, the time for the single European market has become a sort of myth in France. In fact, the project is to achieve what had been provided for in the treaty of Rome that had not been entirely completed.

There are some uncertainties in the field of fiscal and monetary harmonisation. But the capital question is that of political union without which the single market would not respond to the expectations.

JEAN-PAUL FITOUSSI

L'Europe, le chômage et 1992

Chacun avait l'explication, et chacune fut expérimentée en laboratoire. Les résultats furent pourtant ambigus, car les conducteurs des expériences, tout à leur volonté de bien faire, oublièrent — Dieu merci — de reproduire toutes les conditions de la théorie et les princes qui nous gouvernent utilisèrent une rhétorique qui ne correspondait qu'exceptionnellement à leurs actions. Nos puissants cousins d'Amérique annoncèrent solennellement au monde entier qu'ils allaient désormais laisser la main invisible accomplir son œuvre bienfaisante, faire cesser les interférences de l'administration dans les affaires privées : au nom de quoi ils subventionnèrent massivement la dépense de leurs concitoyens. Dans les divers royaumes d'Europe l'événement fit grand bruit, mais seul le discours fut entendu : il fallait libérer les forces productives privées, réduire l'embonpoint des Etats, inciter à l'effort en baissant les salaires et au dynamisme en diminuant les subventions. La population applaudit aux prouesses des grands argentiers, tira fierté des grands équilibres retrouvés, s'enorgueillit de la bonne tenue des monnaies, mais resta perplexe : le conseiller Walras n'avait-il pas affirmé que le citoyen rationnel était celui qui maximisait son utilité, ou qui minimisait l'effort pour atteindre un niveau d'utilité donné ? Les princes se firent alors pédagogues et les Européens comprirent enfin l'économie. C'est une fonction d'utilité intertemporelle qu'il s'agissait d'optimiser : les sacrifices des uns aujourd'hui feront la prospérité d'autres demain. Certains mauvais esprits pourtant, sans parler trop fort pour ne pas rompre le consensus retrouvé ou par crainte d'être parmi les rares à ne pas avoir compris, laissaient poindre leur scepticisme : et pourquoi, messieurs les princes d'Europe, accepte-t-on le désœuvrement de tant

de nos semblables qui souhaitent instamment se sacrifier en travaillant pour les générations futures ? L'effort national ne produirait-il pas davantage de fruits si tous y participaient ? Et pourquoi la monnaie serait-elle plus faible si l'on travaillait plus ? Enfin pourquoi ne fait-on pas comme nos cousins d'Amérique ?

J.-P. Fitoussi et P.-A. Muet¹

La question de savoir s'il faut aller de l'avant dans la construction européenne n'est pas à l'ordre du jour. Peut-être le fut-elle il y a plus d'une décennie. Aujourd'hui le décor est planté, il faut suivre le chemin. La prochaine étape est celle de « l'achèvement du grand marché intérieur ». Elle apparaît bien mystérieuse à beaucoup et suscite tout à la fois crainte et espoir.

Ce grand dessein peut être diversement interprété. Son orchestration est trop bruyante pour que l'on puisse songer qu'il ne procède que du cours normal des choses, de la dynamique propre de l'évolution vers davantage d'intégration. Est-il une réponse aux problèmes majeurs que connaissent les économies européennes ? Est-il au contraire un succédané, une action que l'on mène pour que ne soient pas perçues toutes celles que l'on ne conduit pas ? Je laisserai au lecteur le soin de faire sa religion à partir des éléments de réponse que je tenterai d'apporter.

Depuis 1974, mais plus encore depuis 1979, l'Europe fut sous

Taux de chômage
(en pour cent)

Pays	1929	1933	1937	...	1979	1983	1987
Royaume-Uni	7,3	14,1	7,8		4,7	11,6	11
Belgique	1,9	20,4	13,8		8,4	14,3	12,4
RFA	9,3	26,3	4,6		3,3	8,4	8,1
France	1,2 ⁽¹⁾	4,3 ⁽²⁾	3		6	8,9	11,3
Suède	10,2	18	10,9		2,1	3,5	2
Etats-Unis	1	24,9	13,2		5,8	9,6	6

⁽¹⁾ Taux de chômage en 1926.
⁽²⁾ Taux de chômage en 1936.

1. La très remarquable histoire des liaisons mouvementées entre faits, théories et politiques — un conte immoral —, in *La France dans l'économie mondiale depuis 1967*, sous la direction de Jean-Marcel Jeanneney, Le Seuil, à paraître.

influence, le jouet d'événements sur lesquels elle ne put ou ne voulut avoir aucune prise. On en sait les conséquences, la montée (ir)résistible du chômage et le niveau anormalement élevé où il s'est stabilisé. A en juger selon ce critère, la dépression des années quatre-vingt est pour l'Europe la plus profonde et la plus longue qu'elle ait connue depuis les années trente. C'est ce que montre le tableau comparatif des deux grandes dépressions (voir page ci-contre).

Pourtant le plein emploi est le seul objectif indiscutable d'une société démocratique. Il n'existe aucune querelle doctrinale sur ce point, alors que l'urgence et la nécessité des autres objectifs de la politique économique — stabilité des prix, équilibre extérieur — dépendent des lieux et des temps et sont diversement appréciées par les écoles de pensée. Aussi la montée du chômage témoigne tout autant d'un échec politique que d'un problème économique.

LE PROBLÈME ÉCONOMIQUE

Le problème économique fut celui de l'adaptation aux différents chocs qui ont ponctué les dix dernières années : le second choc pétrolier certes mais aussi et surtout, l'élévation historique des taux d'intérêt et l'appréciation considérable du dollar². Notons, pour y revenir plus tard, que de ces trois chocs, seul subsiste aujourd'hui le second.

Chacun de ces événements eut des conséquences inflationnistes. Cela est évident pour l'augmentation du prix du pétrole et l'appréciation du dollar : l'une et l'autre engendrent une détérioration des termes de l'échange européen, c'est-à-dire une augmentation du prix en monnaie européenne des marchandises importées. Cela l'est moins pour la hausse des taux d'intérêt qui agit sur les prix au travers de deux canaux. L'un, direct, est l'augmentation des coûts de production qu'elle suscite. L'autre, indirect, est qu'elle induit les entreprises à augmenter leurs marges de profits (et donc leur prix pour un coût de production donné). La hausse des taux d'intérêt s'analyse comme une dépréciation du futur pour la société dans son ensemble. Pour renoncer à un pouvoir d'achat présent il faut une compensation beaucoup plus forte dans l'avenir. Pour accéder à une consommation immédiate on est disposé à sacrifier davantage en termes de consommation future. Dès lors toutes les

2. Cf. J.-P. Fitoussi et E. S. Phelps, *The Slump in Europe*, Basil Blackwell, Oxford et New York, 1988.

formes d'investissement en pâtissent, y compris l' « investissement » en part de marché : un resserrement des marges bénéficiaires aujourd'hui conduit demain à des parts de marché et donc à des profits plus élevés ; mais si le présent est préféré au futur c'est le profit d'aujourd'hui que l'on souhaite accroître, les marges et les prix présents que l'on augmente.

Le cumul de ces conséquences inflationnistes ne pouvait qu'exacerber la volonté des gouvernements européens de lutter sur le front des prix. Mais l'Europe n'a pas l'autonomie de politique économique qu'exige la solution de ses problèmes. Elle est une mosaïque de pays et l'économie de chacun est trop ouverte pour qu'il puisse disposer d'une réelle liberté de décisions dans les domaines budgétaire et monétaire, alors même que l'ensemble européen est aussi fermé que les Etats-Unis et le Japon.

Faute donc de pouvoir s'opposer à une hausse des taux d'intérêt qui venait d'Amérique, les pays européens se mirent à conjuguer l'austérité. L'appel à la vertu, à l'effort et au surcroît de rigueur qui caractérisa leurs politiques ne fut que la reconnaissance que le roi était nu. Les gouvernants qui n'avaient que le mot Europe à la bouche, veillaient aussi jalousement sur ce qu'ils croyaient être leur autonomie. Ils reprochaient aux grandes nations de conduire de grandes politiques en oubliant qu'ils auraient pu faire de même si seulement ils avaient accordé leurs actes à leurs discours.

En un sens, leurs préférences révélaient aussi une dépréciation accrue du futur puisqu'elles les ont conduit à privilégier les objectifs de court terme — une désinflation rapide et l'équilibre extérieur — aux dépens de l'avenir — l'investissement public et l'emploi des jeunes. Certes l'avenir n'est jamais absent du discours politique. Mais quelle sorte d'avenir prépare-t-on si le sacrifice pèse de façon prépondérante sur celles des générations futures qui sont avec nous ? (Le taux de chômage des 15-24 ans est actuellement en France de 22 %.)

En défense, il est possible d'invoquer que les choix politiques des gouvernements européens furent contraints : il n'y avait pas d'alternative. La stratégie non coopérative suivie par les Etats-Unis (hausse des taux d'intérêt et appréciation du dollar) était irrésistible. Les politiques conduites en Europe étaient dès lors plus subies que voulues. Aucune relance n'était possible. Le niveau élevé des taux d'intérêt constitue un obstacle majeur à la croissance. Il pèse sur la politique budgétaire, en conférant à l'endettement public un caractère intrinsèquement cumulatif, et aggrave la « contrainte extérieure » en rendant explosif tout endettement exté-

rieur. Mais le niveau des taux d'intérêt dans chaque pays dépend aussi de ses propres choix de politique monétaire et de change. Et il en va *a fortiori* de même pour ce qui est de la « contrainte extérieure ». Des choix de priorité différents en Europe et une gestion différente du SME sont concevables, qui permettraient un desserrement de ces deux contraintes financières. En tout état de cause, la force de ces contraintes dépend pour beaucoup de l'orientation désinflationniste des politiques.

Soit, mais on peut invoquer un autre argument en défense. Le taux de chômage compatible avec un taux d'inflation stable aurait augmenté régulièrement depuis le premier choc pétrolier, contraignant les gouvernements à adopter des politiques économiques de plus en plus restrictives pour seulement éviter une accélération continue de l'inflation. Les raisons seraient à rechercher dans les multiples rigidités qui paralysent la capacité d'adaptation des économies européennes. Non seulement la rigidité des aspirations salariales, mais toutes celles qui « ossifient » le marché du travail : salaire minimum, réglementation du droit de licenciement, indemnités de chômage trop généreuses, resserrement et structure rigide de l'éventail des salaires (qui expliquent notamment la croissance du chômage des jeunes) ; faible mobilité du travail, désajustement structurel entre qualification et emploi, etc. C'est la thèse de l'Euro-sclérose. L'Etat protecteur, construit patiemment dans la période faste de l'après-guerre, se révèle être inhibiteur de croissance, générateur de chômage et d'inefficience. La succession d'événements défavorables des années soixante-dix et quatre-vingt frappa de plein fouet un corps sclérosé, incapable d'ajustements. Seule une déréglementation généralisée redonnerait vigueur aux forces spontanées de régulation qui caractérisent les marchés libres.

Mais l'hypothèse d'Euro-sclérose relève en partie du lieu commun et pour le reste de cette croyance des économistes — partagée, mais seulement pendant de courtes périodes, par les hommes politiques — en l'existence d'un monde meilleur (walrasien), libre parce que sans frictions. De tous les pays considérés dans le tableau précédent, la Suède, dont la sclérose aurait dû être mortelle, est le seul qui ait échappé au chômage de masse. Avant d'affirmer que la dérégulation n'aurait que des effets favorables, il faudrait analyser les raisons pour lesquelles les réglementations furent introduites. Leur suppression ne risque-t-elle pas d'engendrer l'instabilité ? L'exemple des marchés financiers devrait au moins porter au doute.

UN ÉCHEC POLITIQUE

Une réponse existe pourtant et elle témoigne de ce que la montée du chômage fut un échec politique. Les pays européens, en dépit d'une coordination par le Système monétaire européen (SME), furent (et sont ?) incapables de coopération. La lutte contre l'inflation était inévitable mais elle fut trop coûteuse en termes de croissance et d'emploi. Quel que soit le jugement que l'on porte sur l'histoire récente, on ne peut qu'être frappé de l'ampleur de l'évolution qui conduit aujourd'hui les gouvernements européens à tolérer le chômage de masse, à ne plus tolérer l'inflation et encore moins le déséquilibre extérieur. Même s'ils disposaient de marges de manœuvre réduites, il demeure que depuis le début des années quatre-vingt, l'ordre des objectifs de la politique économique aura été inversé : non seulement l'équilibre extérieur et la désinflation deviennent prioritaires mais les actes, les faits et les discours se rejoignent pour signifier que l'emploi et la croissance ne peuvent plus être l'objet d'une politique macro-économique. C'est ainsi que la désinflation est mise au crédit de l'action gouvernementale, alors que l'aggravation continue du chômage est vécue comme une contrainte ou une donnée de fait que la politique économique est impuissante à combattre. Cette attitude témoigne d'un changement, à certains égards radical, en Europe, alors que de l'analyse des vingt-cinq dernières années se dégage l'impression d'une grande continuité dans les choix politiques aux Etats-Unis et au Japon³.

Plus encore, ces choix européens semblent transcender les changements dans l'environnement des politiques économiques. Depuis près de quatre ans, les circonstances extérieures — baisse du dollar, du prix du pétrole, volonté des Etats-Unis d'abaisser les taux d'intérêt — ont largement accru les marges de manœuvre des politiques économiques en Europe. Et pourtant, ces dernières n'ont pas été infléchies ! Les politiques restrictives ne semblent plus avoir le caractère conjoncturel qu'elles possédaient dans le passé ; elles deviennent structurelles. La reprise en cours ne leur doit rien ou presque, ce qui explique qu'elle ait autant surpris. Elle procède d'une réaction spontanée et qui était prévisible de la dépense privée à une succession d'événements favorables : l'amélioration des termes

3. Cf. J.-P. Fitoussi et J. Le Cacheux, Ruptures et continuité dans l'orientation des politiques macro-économiques de l'OCDE, *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, n° 22, janvier 1988.

de l'échange européen et la bonne tenue de la demande mondiale, conséquences notamment du contre-choc pétrolier. (L'ironie est que l'accélération de la désinflation depuis 1986 doit plus au premier de ces événements qu'aux politiques restrictives.)

Or il se trouve que l'inversion de la hiérarchie des objectifs de la politique économique peut entraîner à davantage de restriction qu'il n'est nécessaire et donc à moins de croissance et d'emploi.

La recherche prioritaire de l'équilibre (ou du suréquilibre) extérieur incite à favoriser les exportations et à réduire les importations. Lorsqu'une telle stratégie est poursuivie par plusieurs pays, elle aboutit évidemment à une contradiction : tout le monde ne peut à la fois exporter davantage et importer moins. Chacun des pays enregistre alors une baisse de ses exportations, ou une croissance moins forte qu'il ne le prévoyait, ce qui le conduit à restreindre davantage encore ses importations par une action restrictive sur la demande intérieure, contribuant ainsi à l'aggravation de la contrainte extérieure de ses partenaires. Un équilibre à « basse pression », non coopératif, s'établit alors où tout le monde perd faute d'une action expansive coordonnée. Cet équilibre peut perdurer car aucun des participants n'a d'intérêt à se singulariser par une relance isolée. Dans une économie fortement ouverte sur l'extérieur, une telle relance est très coûteuse budgétairement : en raison de la forte croissance des importations qu'elle suscite elle n'a que peu d'effet sur le revenu national et donc sur l'augmentation des recettes fiscales qui accompagne la croissance de ce dernier. Elle se traduit par un déficit budgétaire et un déséquilibre extérieur accrus pour le pays qui en prend l'initiative et au contraire par une réduction de l'un et de l'autre pour les autres pays. L'intérêt bien compris de chacun est donc d'attendre que son voisin se lève le premier. A ce petit jeu l'ensemble des pays peut rester longtemps à terre. Pourtant le bénéfice à attendre d'une relance coordonnée dans les pays de la CEE est important. Elle ne dégraderait que marginalement les comptes extérieurs et le déséquilibre financier car la plus grande part du commerce de ces pays est intra-européen. La propension à importer de l'Europe considérée comme un tout n'est pas sensiblement différente de celle des Etats-Unis ou du Japon.

Pour la même raison, la recherche simultanée d'un surcroît de compétitivité par la rigueur salariale aboutit à une contradiction : son seul effet est de contracter la demande dans tous les pays et de réduire leurs échanges.

La priorité donnée à la désinflation rapide peut aussi aboutir à un résultat pervers. Dans un système de change flexible un bon

moyen d'y parvenir est l'appréciation du taux de change. Elle provoque une baisse du prix des produits importés pour le pays qui en bénéficie, ce qui contribue à modérer l'évolution des prix à la consommation et des salaires et oblige les producteurs nationaux à réduire leurs marges pour faire face à l'intensification de la concurrence des produits étrangers. Elle accroît au contraire les tensions inflationnistes dans les autres pays et les conduit à adopter des politiques d'austérité pour les juguler. L'exemple des conséquences en Europe de l'appréciation du dollar est caractéristique des résultats d'une telle stratégie. Conduite en plusieurs pays, elle n'aurait pas, bien sûr, l'effet escompté sur le taux de change, mais aboutirait dans chacun d'entre eux à l'adoption de politiques économiques plus restrictives que leur gouvernement ne le souhaite.

Bien que fondée sur d'autres prémisses, l'appartenance au SME a été pour certains pays — ceux à forte propension inflationniste (la France et l'Italie) — le moyen d'obtenir une désinflation rapide que leur passé ne permettait d'escompter. L'arrimage à une monnaie « forte », le Deutsche Mark, a pour conséquence une surévaluation du franc et de la lire, ce qui réduit les tensions inflationnistes mais oblige à pratiquer une politique monétaire restrictive pour réduire le différentiel d'inflation de chacun de ces pays avec l'Allemagne, afin d'éviter une trop grande détérioration de leur compétitivité ou une dévaluation⁴. L'activité en souffre certes, mais la convergence des taux d'inflation au sein du SME montre bien que cet objectif a été atteint. L'Allemagne y trouve son compte, car d'une part elle peut conserver son autonomie de politique monétaire — c'est celle de ses voisins qui est réduite — et que d'autre part sa monnaie se trouvant sous-évaluée, elle bénéficie d'un surcroît de compétitivité en Europe. Cette collection d'objectifs nationaux hétérogènes qui fonde le SME peut aboutir à ce que l'évolution des taux d'intérêt soit caractérisée par un phénomène d'hystérésis : ils sont élevés aujourd'hui parce qu'ils le furent hier, alors même que la cause de leur augmentation initiale aurait disparu. Une gestion non coopérative des taux de change pourrait expliquer cette irréversibilité. Faute d'une baisse coordonnée des taux d'intérêt, un pays qui en prendrait seul l'initiative subirait une dépréciation non désirée de sa monnaie qui accroîtrait les tensions inflationnistes dans son économie.

Plus encore, parce que l'asymétrie dans le fonctionnement du

4. Cf. J. Le Cacheux et F. Lecointe, Les contradictions du Système monétaire européen, *Lettre de l'OFCE*, décembre 1987.

SME confère au Deutsche Mark plutôt qu'à l'ÉCU plusieurs des attributs d'une monnaie internationale, toutes les opportunités qu'offrait à l'Europe la dépréciation du dollar n'ont pas été saisies. La baisse du taux de change de la monnaie américaine est en effet synchronique d'une demande accrue de Marks, parce que les marchés en prévoient l'appréciation. Cette anticipation est logique dans la mesure où les échanges extérieurs de l'économie allemande sont structurellement excédentaires. L'existence de taux de change fixes au sein du SME limite l'appréciation du taux de change effectif du Mark, mais à quel prix ! Les économies européennes contre leur volonté apparente — et cela est manifeste pour la France — se voient contraintes d'augmenter leur taux d'intérêt alors même que le retour sur terre du taux de change du dollar offrait à l'Europe dans son ensemble l'occasion d'une baisse des taux. Sait-on qu'aujourd'hui les taux d'intérêt réels de long terme sont en Allemagne supérieurs à ce qu'ils sont aux Etats-Unis, mais bien inférieurs à ce qu'ils sont en France ? A cela trois solutions données par ordre de préférence et de difficulté croissantes :

- laisser le Deutsche Mark s'apprécier par rapport à toutes les monnaies ;
- recycler en Europe les excédents extérieurs allemands, pour éviter que les autres pays ne restreignent par trop leur masse monétaire ;
- ou créer une monnaie européenne unique, ce qui permettrait de partager les effets favorables de l'appréciation tout en évitant que certains pays n'aient à augmenter leur taux d'intérêt.

En attendant, la politique monétaire des pays européens est sous double influence : celle d'une monnaie en mal chronique d'appréciation, le Deutsche Mark ; celle de marchés internationaux de changes dont l'expérience a abondamment montré que leur caractéristique essentielle était d'être spéculatifs et donc fréquemment en disharmonie avec les déterminants fondamentaux de l'activité économique réelle. Si l'une des trois solutions évoquées n'était pas mise en œuvre, on pourrait longtemps attendre une baisse durable des taux d'intérêt réels en Europe.

1992

Voilà donc l'Europe engluée dans une stratégie non coopérative mais coordonnée. Le SME est certes propice à la désinflation mais il ne permet pas, dans son fonctionnement actuel, que s'expriment,

compte tenu de la prééminence du Mark, des différentiels de croissance trop prononcés ou durables entre pays européens. Pourtant leurs perspectives d'évolution démographique sont différentes, et ainsi doit-il en être de leurs perspectives de croissance : il faut que le progrès économique soit en harmonie avec les ressources humaines.

L'achèvement du grand marché intérieur est-il le moyen de résoudre à la fois le problème du chômage et celui de la coordination des politiques économiques ? Ce que l'on attend de davantage d'intégration, c'est une efficacité économique accrue. Depuis Ricardo, on sait que le commerce international est avantageux et que l'ouverture des frontières permet de dégager un surplus net à répartir entre tous les pays. On sait aussi que la compétitivité n'est pas un problème micro-économique. Pour bénéficier d'une part de ce surplus, il n'est ni nécessaire, ni suffisant que le pays qui s'adonne au commerce international ait un avantage absolu de compétitivité. Si tel n'était pas le cas, il n'y aurait jamais d'échanges portant sur des produits transformés entre pays dont les niveaux de développement sont différents.

Depuis, la théorie économique a permis de mettre en relief l'existence d'avantages distincts de ceux liés à la spécialisation internationale. Dès lors que le processus d'intégration concerne des pays dont le niveau technologique et les dotations en facteurs ne sont pas fondamentalement différents — ce qui est le cas pour beaucoup de pays européens —, ces avantages sont particulièrement importants. Il s'agit pour l'essentiel des économies d'échelle et de la rationalisation de la production que provoque l'accroissement de la taille du marché. Les premières résultent de l'existence de rendements croissants dans beaucoup d'activités : l'augmentation de la production permet ainsi une baisse des coûts. Plusieurs secteurs sont d'autre part caractérisés par une structure oligopolistique. L'intensification de la concurrence engendrée par l'ouverture des frontières incite alors à la rationalisation.

Plus généralement la libéralisation des marchés devrait permettre aux ressources de s'investir là où leur productivité est la plus grande : il faut donc attendre un surcroît d'efficacité de l'intégration des marchés financiers et du travail. Cela, bien sûr, à condition que des distorsions, d'ordre fiscal notamment, ne viennent pas dissocier rentabilité économique et rentabilité financière⁵. A condition aussi

5. Sur les conséquences de l'intégration, on se référera à l'excellent article de P. Krugman, L'intégration économique en Europe : problèmes conceptuels, annexe au rapport : *Efficacité, stabilité, équité* du groupe de travail de la Commission des Communautés européennes, présidé par T. Padoa-Schioppa, avril 1987.

que les effets pervers d'une concurrence accrue soient compensés par des politiques régionales appropriées. Autrement l'intégration pourrait aboutir à un résultat contraire à son projet.

En raisonnant à long terme et en négligeant les coûts d'adaptation à court terme inhérents au processus d'intégration — mais on peut espérer que des politiques d'adaptation judicieuses seront conduites —, tous les avantages que nous venons de souligner devraient se cumuler et aboutir à une élévation du taux de croissance *potentiel* des économies européennes : l'intégration de l'Europe du Sud à la CEE devrait permettre aux avantages issus de la spécialisation de se réaliser ; le surcroît d'intégration des pays de l'Europe du Nord devrait susciter économies d'échelle et rationalisation, etc.

Le problème pourtant n'est pas qu'en Europe la croissance potentielle soit trop faible mais que la croissance effective lui soit bien inférieure. C'est très exactement ce que signifie l'existence d'un chômage élevé. Il serait, bien sûr, ridicule de s'opposer au projet d'achèvement du grand marché intérieur au motif qu'il n'aurait pour effet que d'ouvrir le champ du possible. Cela est bien et porteur d'avenir. Mais il faut inlassablement répéter que la question essentielle aujourd'hui est que les possibilités existantes ne sont pas pleinement exploitées. Loin s'en faut.

Or il se trouve, et c'est l'évidence, que la réalisation de ce projet conduira à une interdépendance accrue entre les économies européennes, ce qui loin de résoudre le problème de la coordination des politiques macro-économiques risque de l'aggraver. Plus que jamais les effets de la politique budgétaire s'inscriront sur les comptes extérieurs. Plus que jamais la politique monétaire sera sous influence en raison de l'intégration des marchés financiers et donc de l'aisance accrue des mouvements de capitaux.

Si l'Europe aujourd'hui est une contrainte, c'est en dehors de tout idéal, que l'on perçoit les effets pervers que peuvent avoir les politiques nationales dans un monde interdépendant. Accroître l'interdépendance des marchés ne conduit à des avantages certains que si les politiques nationales deviennent plus coopératives. Ce qui revient à dire qu'il faudra aussi tirer les enseignements de l'interdépendance croissante des politiques et imaginer des institutions qui permettront de les déterminer collectivement afin de leur permettre de mieux atteindre les objectifs fondamentaux que chacune ne peut plus poursuivre isolément.

A la question que je posais en introduction deux réponses sont possibles. Le pessimiste, se fondant sur le passé récent, dira que le seul avènement de 1992 n'est pas en mesure de résoudre le problème

du chômage puisque le projet n'est pas assorti — jusqu'ici — de dispositions tendant à renforcer la coordination des politiques macro-économiques en vue du plein emploi. L'optimiste pensera que si effectivement l'achèvement du grand marché intérieur ne s'adresse pas directement au problème, il en accroît à ce point l'urgence (le coût d'une absence de coordination) qu'il en hâtera la solution. L'illusion, technocratique ou libérale, est de croire que l'intégration des marchés ne commande pas celle des politiques.

RÉSUMÉ. — *Le chômage de masse est le problème majeur de l'Europe. Il est en partie la conséquence d'une absence de coordination des politiques macroéconomiques des pays européens. Si « l'achèvement du grand marché intérieur » ne résout pas directement le problème, il en accroît l'urgence parce qu'il augmente le coût en termes d'emploi de la non-coordination.*

Jean-Paul FITOUSSI. — **Europe, unemployment and 1992.**

The major problem confronting Europe is mass-unemployment, which is in part due to the non-cooperative strategy pursued by the European countries. Will the prospect of 1992 help to solve both of these problems? The answer is that nothing in the design of the « Great Market » addresses the question of macroeconomic policy coordination, although its implementation will greatly increase the unemployment cost of non-coordination.

JEAN-PAUL JACQUÉ

La communautarisation des politiques nationales

Vouloir considérer le phénomène de l'intégration communautaire comme purement statique serait commettre une grossière erreur d'analyse. La réalisation des objectifs du traité se situe dans un processus dynamique, ce qui explique que les limites entre compétences communautaires et compétences nationales ne peuvent être tracées avec précision, mais que la délimitation varie avec le degré de réalisation par la Communauté de ses objectifs.

Certes la Communauté se présente elle-même comme une étape vers la réalisation d'une « union sans cesse plus étroite des Etats membres » comme l'affirme le préambule du traité CEE et le préambule de l'Acte unique européen rappelle l'objectif de l'Union européenne sans définir pour autant ce que sera celle-ci. Des progrès décisifs vers l'union ne peuvent être réalisés que par une révision des traités. On doit cependant noter que les nouvelles politiques consacrées par l'Acte unique dans le domaine de l'environnement et de la recherche et de la technologie avaient déjà été mises en œuvre sur la base de l'article 235 du traité CEE bien avant que l'on envisage de recourir à la procédure de révision qui a conduit à l'adoption de l'Acte unique. Certains ont d'ailleurs regretté que leur insertion dans l'Acte conduise à limiter un développement qui se serait fait avec moins d'entraves si on avait gardé le silence sur leur existence.

Mais, indépendamment de ce phénomène, la réalisation de ce qu'il est convenu d'appeler un grand marché intérieur entraîne des conséquences que les auteurs des traités n'avaient guère envisagées. Qui eût pensé que les problèmes du livre ou de la télévision pourraient être abordés, certes sous leur aspect économique, mais sans

que l'on puisse isoler le culturel de l'économique ? Les Etats qui s'étaient gardés de mettre en œuvre les dispositions des traités relatives aux transports soupçonnaient-ils qu'ils seraient contraints de le faire parce que le mode de fixation des tarifs aériens contrevenait aux règles de concurrence du traité ? On pourrait multiplier les exemples. L'effet dynamique des traités tels qu'ils sont interprétés par le juge et la stratégie des opérateurs économiques qui ont appris à utiliser les possibilités juridiques qui leur sont offertes donnent l'impression que la France est engagée dans un processus qui conduit inéluctablement à une communautarisation des politiques nationales. Cette impression n'est sans doute pas étrangère aux réactions récentes du Premier ministre français, marquant sa réticence à une harmonisation de la fiscalité indirecte qui se conjuguant avec une politique nationale de réduction de la fiscalité directe laisserait l'Etat incapable de financer ses services publics ou aux discours prononcés par le Premier ministre britannique en septembre 1988 à Bruges et à Luxembourg dans lesquels elle évoquait une Communauté plus centralisatrice et bureaucratique que l'Union soviétique dont l'intervention remettrait en cause les succès de la politique libérale menée depuis dix ans en Grande-Bretagne. Quelle que soit la part d'exagération de ces déclarations, il faut sans doute y voir la prise de conscience un peu tardive des effets contraignants de l'intégration communautaire. Cependant, pour mieux éclairer notre jugement, il convient de mesurer les conséquences juridiques pour les politiques nationales de l'intégration avant d'en explorer, dans quelques secteurs, les effets pratiques.

LES CONTRAINTES JURIDIQUES

Pour mesurer les contraintes juridiques imposées par l'existence d'un transfert de compétences à la Communauté, il est utile d'analyser le système de compétences, le processus de décision et la nature de l'instrument utilisé. Mais avant toute chose, il est évident que, par les traités communautaires comme par tout traité, la liberté d'action des Etats est limitée par les obligations qu'ils ont inscrites dans ceux-ci alors même qu'ils ne confèreraient pas de compétences « législatives » spécifiques à la Communauté parce qu'il n'était pas indispensable d'en prévoir. Il en va ainsi des dispositions des traités qui concernaient la mise en place de l'Union douanière. Même là où des compétences étaient reconnues à la Communauté pour prendre des mesures de mise en œuvre de certaines dispositions, la Cour

a reconnu que l'effet direct de ces dispositions n'était pas suspendu à l'intervention de ces mesures (ainsi par exemple pour la liberté d'établissement).

LE SYSTÈME DE COMPÉTENCES

S'agissant du système de compétences, ces solutions communautaires ne peuvent être comparées à celles d'un système fédéral qui comporte un système général d'attribution de compétences caractérisé par l'établissement d'une liste de compétences attribuées à la Fédération, les compétences visées dans la liste restant dans la sphère des Etats fédérés. En effet, le traité ne comporte pas de répartition générale. L'article 2 du traité CEE définit les objectifs de la Communauté sans donner nécessairement à celle-ci les moyens nécessaires de les réaliser. Cette mission est attribuée aussi bien à la Communauté qu'aux Etats membres. C'est donc dans chacune des dispositions spécifiques qu'il conviendra de rechercher la trace d'un transfert de compétences. La Communauté ne dispose que de compétences d'attribution dans des domaines spécifiques, même si, comme dans d'autres organisations internationales, la théorie des pouvoirs implicites est venue à l'appui d'une interprétation extensive dont la manifestation la plus remarquable par la doctrine française s'est produite en matière de relations extérieures à l'occasion du célèbre arrêt AETR (Arrêt du 31 mars 1971, Aff. 22/70, Rec. 1971, p. 263).

Lorsque la Communauté dispose d'une compétence exclusive, toute mesure nationale n'est pas pour autant prohibée. Lorsque la réglementation communautaire ne constitue pas un ensemble complet, elle laisse une place à l'intervention de l'Etat dès lors qu'il apparaît que l'on n'a pas entendu exclure cette intervention. La modulation des politiques peut laisser des champs libres à l'Etat. Il en va de même lorsque la Communauté n'est pas encore intervenue, puisque les Etats membres peuvent adopter des mesures nationales, lesquelles ne doivent pas rendre plus difficile l'exercice par la Communauté de ses compétences.

L'intensité de l'intervention varie selon les domaines. C'est en matière d'agriculture, de transports, de politique commerciale qu'elle se traduit par les compétences les plus larges accordées à la Communauté. Dans d'autres secteurs, comme la concurrence, l'essentiel réside dans une compétence de contrôle. L'Etat n'est dessaisi du pouvoir de mener une politique nationale que dans des secteurs limités. Pour le reste, le problème est bien davantage celui de la

compatibilité de la politique qu'il mène avec le traité communautaire. Cela va de soi dans des secteurs introduits par l'Acte unique dans le traité en tant que politiques nouvelles, bien que la Communauté y soit intervenue auparavant par le biais de l'article 235 : la recherche-développement et l'environnement. En matière de recherche développement, l'action de la Communauté est expressément conçue comme devant compléter les actions entreprises par les Etats membres. Dans le domaine de l'environnement, la Communauté n'intervient que dans la mesure où elle peut atteindre ses objectifs plus efficacement que les Etats membres pris isolément, ce qui signifie que le transfert de compétence ne joue que pour des matières sur lesquelles les Etats sont dépourvus d'action efficace.

LE PROCESSUS DE DÉCISION

En soi, la crainte de voir la Communauté se substituer aux Etats membres dans leurs attributions est largement exagérée, réserve faite des cas dans lesquels ils ont consenti eux-mêmes dans le traité à ce que cela soit le cas. Ce qui est beaucoup plus redouté, c'est l'effet induit par la réalisation du marché intérieur et par l'harmonisation. Le maintien des frontières nationales était facilité par l'existence d'entraves aux échanges dont les rédacteurs du traité n'avaient pas perçu la portée en 1957. La jurisprudence de la Cour avait réduit, pour partie, ces entraves, mais, dans de nombreuses hypothèses, la libération complète était subordonnée à l'adoption de mesures d'harmonisation : marchés publics, banques, assurances, accès aux professions réglementées, etc. Or, l'unanimité exigée permettait de bloquer cette harmonisation. L'Acte unique fait sauter le verrou en permettant d'harmoniser à la majorité qualifiée sauf en matière de fiscalité, de libre circulation des personnes, de droits et intérêts des travailleurs salariés. La crainte de l'effet induit de l'harmonisation revoit le jour.

Cependant le passage à la majorité qualifiée ne s'est pas fait sans garanties. Il fallait exorciser la menace du compromis de Luxembourg et de l'invocation par un Etat pour bloquer le processus de décision du compromis de Luxembourg. A cet effet, l'Acte unique rend inutile le compromis de Luxembourg en permettant à un Etat de maintenir en vigueur sa législation nationale pour satisfaire des exigences importantes liées à la protection du milieu de travail ou de l'environnement ou visées à l'article 36 du traité relatives à l'ordre public, la moralité publique, la sécurité publique, la protection de la santé

et de la vie des personnes et des animaux, la préservation des végétaux, la protection des trésors nationaux, de la propriété littéraire et artistique. Certes, cette faculté est limitée par le fait qu'elle ne doit pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres et son usage fait l'objet d'un contrôle communautaire. Mais, elle n'est pas moins en mesure d'offrir une garantie aux Etats minorisés.

LES TECHNIQUES D'ACTION

Auparavant, l'harmonisation se faisait avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique par voie de directive. Désormais, la Communauté aura le choix entre le recours au règlement ou à la directive. On mesure le changement introduit si l'on se souvient que le règlement est directement applicable sans intervention des autorités nationales, alors que la directive qui doit faire l'objet d'une transposition en droit national, laisse plus de liberté aux Etats membres et permet une intervention des autorités nationales, donc, le cas échéant, du législateur. Cependant, une déclaration annexée à l'Acte unique indique que la Commission privilégiera dans ses propositions le recours à la directive, si l'harmonisation implique dans un ou plusieurs Etats membres une modification de dispositions législatives.

Enfin, les mesures d'harmonisation prévues sont rares. Il s'agit des trois cents mesures évoquées par la Commission lors de la préparation de son *Livre blanc* sur le marché intérieur. La démarche suivie pour réaliser le marché intérieur est celle engagée par la Cour de justice des Communautés dans l'arrêt célèbre *Cassis de Dijon* (Affaire 120/78, Arrêt du 20/2/79, *Rec.*, p. 849). Il s'agit de reconnaître l'équivalence des législations nationales et de laisser s'opérer la circulation des personnes, des services, des capitaux, des marchandises dans le cadre de celles-ci sans qu'elles puissent s'opposer à l'introduction, par exemple, dans un Etat membre d'un produit qui serait fabriqué en conformité avec la législation d'un autre Etat membre. Il n'y a lieu à harmonisation que dans les hypothèses où la protection d'un intérêt légitime au niveau de la Communauté (environnement, consommation, santé...) justifie cette harmonisation. Ce processus évite qu'une réglementation communautaire tentaculaire ne remplace les législations nationales.

Au total, l'Acte unique ne modifie guère le système des compétences. Il n'ajoute pas de compétences exclusives nouvelles puisque les politiques créées sont complémentaires des politiques nationales

qui subsisteront. Il introduit une novation essentielle par le recours à la majorité qualifiée avec des contreparties substantielles pour les Etats minoritaires et permet un recours plus fréquent au règlement communautaire. Cependant, le système mis en place repose largement sur la coopération des Etats dans le cadre du système de décision. En effet, une Communauté qui reposerait sur la mise en minorité permanente de quelques Etats membres verrait rapidement sa solidarité se déliter. Le système de négociation par paquets qui permet à chacun de trouver son avantage dans les décisions prises garantit la prise en considération des intérêts nationaux. Le vote majoritaire est plus l'*ultima ratio* ou la menace qui impose à la minorité de participer vraiment à la négociation qu'une technique d'emploi systématique. L'image d'une Communauté imposant ses décisions aux Etats est de l'ordre du rêve, ou du cauchemar pour certains, il s'agit bien plus d'une coopération entre Etats pour trouver des solutions acceptables en sachant bien que certains Etats, tout en n'écartant pas la solution retenue, peuvent trouver avantage devant leur opinion publique à se faire minoriser, Ils n'attacheront pas alors une extrême importance à leur mise en minorité.

Enfin, s'il y a phénomène de communautarisation des politiques nationales, ce n'est pas au sens où des politiques communautaires viendraient se substituer aux politiques nationales, car les domaines dans lesquels le phénomène se produit sont rares (agriculture et pêche, politique commerciale commune...). Pour le reste, il s'agira bien plus d'un encadrement des politiques nationales qui devront tenir compte de l'impératif du marché communautaire, lequel interdit aux Etats certaines formes d'action ou impose l'harmonisation de certaines réglementations. Mais il existe une différence importante entre cet encadrement et une communautarisation d'une politique nationale.

LA PORTÉE DE LA « COMMUNAUTARISATION »

S'il n'est pas question que, dans de vastes domaines, la Communauté se substitue aux Etats, mais plutôt qu'elle veille au respect des règles du jeu sur le marché, la réalisation de ce marché n'induit-elle pas une communautarisation rampante ? Cette communautarisation ne prive-t-elle pas l'Etat des moyens d'exercer sa souveraineté ?

L'intégration « rampante »

La spirale de l'intégration a été ressentie par les responsables nationaux. La libre circulation des capitaux n'a guère de sens sans

une harmonisation de la fiscalité, relative notamment aux opérations sur les valeurs mobilières. Elle impose également une action plus coordonnée sur les taux d'intérêts. En elle-même, la libre circulation n'impose pas de telles conséquences, mais la perception, qu'ont les Etats, tant des flux qu'entraîneraient des fiscalités divergentes que des mouvements erratiques que provoqueraient des fluctuations désordonnées des taux d'intérêts, contraint ceux-ci à aller plus loin dans l'harmonisation et la coopération. Le phénomène est général pour la fiscalité et l'ouverture totale des secteurs bancaires et des assurances entraînera également des mesures sur ce plan. Comment l'assurance française peut-elle être compétitive avec un régime fiscal qui est l'un des plus lourds sur le plan européen? Dans un autre domaine, le secteur social, la lecture de l'Acte unique est fort décevante puisque les dispositions sociales ne visent qu'à une harmonisation progressive de la sécurité du milieu de travail et invitent la Commission à favoriser la négociation de conventions collectives européennes. Cependant, l'ouverture de certains secteurs, comme les transports routiers, postule une harmonisation des conditions de travail si l'on veut que la concurrence puisse se développer normalement. La création d'instruments du type de la société européenne implique que l'on prenne parti sur la participation des travailleurs à la gestion de telles sociétés. Ceci ne justifie pas pour autant les clameurs de ceux qui redoutent qu'un modèle de société leur soit imposé. La Communauté nous a familiarisés avec les solutions optionnelles qui laissent les Etats membres choisir entre plusieurs techniques celle qui est la plus proche de leur tradition. Il est cependant inévitable que dans plusieurs secteurs, l'harmonisation aille plus loin que ce que l'on pensait au premier abord parce que la suppression des barrières entraînerait des distorsions telles qu'elles seraient dommageables à certains Etats, mais il ne s'agira pas d'une intégration contrainte, car on peut compter sur ces Etats pour réclamer un approfondissement de l'harmonisation à moins que spontanément les législations nationales n'évoluent vers un rapprochement.

La contrainte européenne est celle de la vigilance pour chaque Etat. Le législateur et l'exécutif devront veiller, non seulement à ne pas se mettre en contradiction avec le droit communautaire, mais aussi à ne pas placer leur économie dans des conditions difficiles face aux autres Etats membres. Les politiques ne sont pas communautarisées, elles doivent intégrer la préoccupation du fait communautaire. Le réflexe face à une difficulté ne consiste pas en une mesure de fermeture de l'ensemble national, mais en une adaptation de celui-ci à l'espace économique européen. Mais, même si l'inter-

dépendance européenne est accrue et pèse sur la politique nationale, l'interdépendance internationale n'a cessé de s'accroître depuis 1945. Le prix à payer dans le cadre européen ne permet-il pas de se situer avec ses partenaires européens dans une meilleure posture dans l'ensemble international ?

L'encadrement communautaire

L'encadrement communautaire ne peut-il aller dans certains secteurs jusqu'à la disparition des moyens dont dispose l'Etat pour assurer sa souveraineté ? Il y aurait alors constitution d'un ensemble fédéral par une communautarisation lente des politiques nationales.

Le débat s'est développé récemment en matière fiscale lorsque le Premier ministre s'est inquiété de voir la France privée des moyens de mener sa politique faute de moyens de la financer. En fait, il s'agit d'un secteur où le verrou est entre les mains des Etats puisque les décisions sont prises à l'unanimité. Cependant, le jeu de l'harmonisation peut avoir, on l'a vu, des incidences importantes sur la fiscalité. Quant au rapprochement des taux de TVA, on se trouve en face d'une double crainte. De manière contradictoire, on souligne que les fourchettes de taux retenues par la Commission 14 à 20 % et 4 à 9 % sont trop larges pour éviter des détournements de trafic, mais simultanément on constate l'objectif de rapprochement qui aurait des incidences trop importantes pour notre système de fiscalité. Le problème est que la contrainte qui pèse sur la TVA n'est acceptable qu'au prix d'une révision générale du système fiscal. Dans ces conditions, le rapprochement de la TVA entraîne une perte d'autonomie de l'Etat si celui-ci ne modifie pas simultanément la structure de ses prélèvements obligatoires. Dans le cas contraire, la marge d'action de l'Etat n'est pas diminuée.

Les difficultés sont également importantes en matière d'aménagement du territoire. La cohésion établie par l'Acte unique et confirmée par le Conseil européen entre régions riches et régions pauvres de la Communauté conduit la Communauté à mener une politique tournée vers le développement des régions pauvres. Au niveau national, la politique d'aide fait l'objet d'un encadrement communautaire afin qu'elle ne détruise pas la concurrence. Ici, il n'y a pas communautarisation de la politique, mais des critères d'octroi des aides. La même solution s'applique en matière de marchés publics où des mesures en faveur des entreprises locales ne pourront être prises que de façon compatible avec les directives communautaires. Plus

que d'une disparition des moyens de favoriser certains secteurs ou certaines régions, on est en présence d'une définition commune des secteurs ou des régions qui peuvent être aidés.

Le secteur de la politique étrangère est de loin le plus sensible. La place de la Communauté y est importante et, de plus en plus, la politique économique externe des Etats membres relève d'un traitement communautaire. La définition de la compétence externe de la Communauté fondée sur le parallélisme entre compétences externes et compétences internes depuis l'arrêt AETR a pour conséquence que le progrès de la communautarisation de la politique extérieure suit celui de l'intégration. La conclusion d'accords entre la Communauté et les pays de l'Est devrait faire entrer dans le champ de la politique externe de la Communauté un volet qui, jusqu'à présent, lui échappait. La Communauté en tant que telle dispose d'une compétence limitée au champ des traités et la politique étrangère des Etats membres est seulement soumise aux obligations de la coopération politique qui leur imposent une concertation. L'unanimité est de règle en la matière. Certes, la politique externe de la Communauté régie par le traité est distincte de la coopération politique, mais toutes les précautions ont été prises pour que la cohérence soit maintenue entre les deux secteurs. Dans ces conditions, les chances sont faibles pour que les Etats membres perdent leur autonomie en ce secteur. Cependant, ici encore, un cadre communautaire s'établit. Plus la solidarité s'établit autour de positions communes répétées régulièrement, plus il devient difficile à un Etat de s'en dégager. Au fil du temps s'établira un cadre qui guidera l'action des institutions de la Communauté lorsqu'elles interviendront dans le cadre de leurs compétences dans des négociations internationales. Mais, il s'agit d'un mouvement à longue échéance.

On pourrait multiplier les exemples en variant les secteurs, mais le processus est toujours identique. Les contraintes du marché amènent les Etats à rapprocher leurs politiques et à définir des principes communs. Il se constitue ainsi par le biais de réglementation ou de façon plus pragmatique un cadre communautaire qui détermine le champ de l'autonomie des Etats. Ce cadre est défini par eux. Certes la Communauté est juridiquement indépendante des Etats, mais ceux-ci en maîtrisent largement le processus de décision. Cependant, une fois la décision prise, le cadre s'impose. A eux de redéfinir leurs moyens d'action en tenant compte de ce fait. L'encadrement communautaire limite l'autonomie mais au profit d'une autonomie plus grande de l'ensemble européen par rapport aux

autres acteurs internationaux. D'autre part, cette limitation n'interdit pas, comme le montre l'exemple fiscal, de conserver la même possibilité d'action au prix d'une réforme globale du secteur considéré pourvu que celle-ci soit compatible avec le droit communautaire.

RÉSUMÉ. — *La réalisation du marché intérieur ne fait pas véritablement peser de contraintes juridiques nouvelles sur les Etats, mais l'ouverture des frontières appelle une harmonisation croissante, même lorsque celle-ci n'est pas juridiquement nécessaire. Ceci n'entraîne pas une communautarisation des politiques, mais situe les politiques nationales dans un cadre communautaire, ce qui peut appeler une restructuration de celles-ci si on veut préserver leur efficacité.*

Jean-Paul JACQUÉ. — **The penetration of national policies by the European Community.**

Although the single European market does not really impose major new legal constraints on member states, the opening of frontiers will require an increasing degree of harmonisation even where this is not demanded by law. National policies will not be « Europeanised » by this, but they will have to be placed in a European framework, and this could mean that they are restructured in order to remain effective.

Les Etats membres et l'inexécution des obligations communautaires

1 - Les Etats membres de la CEE exécutent régulièrement, loyalement et diligemment les obligations que leur impose le droit communautaire. C'est à partir de cette toile de fond de normalité que cet article se propose de mettre l'accent sur l'exception, c'est-à-dire l'existence d'infractions commises par les Etats.

L'« infraction » équivaut (dans la terminologie du présent article) à la « non-exécution d'obligations juridiques communautaires ».

La non-exécution peut être complète ou partielle ; elle peut être commise par action ou par défaut d'action ; et elle peut être commise consciemment (ou volontairement ou *male fide*, suivant la terminologie du présent article) ; ou se produire sans qu'il y ait volonté de non-conformité (= de bonne foi)¹.

Indépendamment de la caractérisation détaillée, les infractions ont ceci en commun qu'elles enlèvent au droit communautaire, sur le territoire des Etats membres responsables, tout ou partie de l'efficacité qui devrait être la sienne.

Les obligations juridiques non exécutées créent des différences objectives entre droit communautaire et droit national, différences qui ont parfois trait aux fondements mêmes² de l'ordre juridique communautaire. Parfois elles sont relatives à des situations sociales ou économiques de moindre importance³.

1. Le texte qui suit offre plusieurs illustrations.

2. Tel que, par exemple, le rejet par la *Bundesfinanzhof* de la doctrine de l'effet direct des directives communautaires, décisions du 7 mai 1981 et du 25 avril 1985 ; ou la décision rendue par le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main du 21 février 1985 (Aff. I/Z E 2957/81). En 1987, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe prend position contre les tendances évasives démontrées par ces trois arrêts.

3. Voir, par exemple, le cas d'exécution viciée décrite dans le texte à la note 52 plus bas.

Cependant, pour la personne morale ou physique qui recherche la justice, peu importe : pour lui, la « différence » prend la dimension d'une anomalie. De même, pour la Commission européenne, gardienne de la légalité communautaire, la dimension sociale, économique ou juridique d'une infraction n'a pas été, en général, le paramètre crucial.

Pour les besoins de présentation du présent article, une distinction est faite entre les infractions commises de bonne foi et celles commises de mauvaise foi.

2 - Deux remarques préliminaires s'imposent. La première est que le présent article traitera plutôt les questions relatives aux diverses méthodes utilisées par les Etats membres pour ne pas exécuter pleinement les obligations que leur impose le droit communautaire, et celles relatives aux formes d'apparition des infractions ; il s'occupera aussi des tendances que l'on peut peut-être dégager et des solutions possibles aux problèmes posés, d'ici 1992.

La deuxième remarque se rapporte aux illustrations utilisées au cours des analyses à suivre. Quoique je me serve de cas précis et identifiables à titre d'illustrations, je ne prétends pas vouloir copier les données réelles des situations utilisées. Ceci est important à retenir, en particulier en ce qui concerne les cas d'infractions commises de mauvaise foi à l'origine desquelles se trouve parfois un cas d'infraction involontaire⁴ ! Ainsi, je ne prétends pas que les Etats membres en question n'agissent pas vraiment de bonne foi. Et *vice versa* ! Loïn de là, les cas utilisés ont été choisis en raison, d'une part, du manque d'illustrations appropriées et d'autre part du peu de chance de se trouver dans la situation où des acteurs avoueraient avoir agi de mauvaise foi, ou même de disposer de preuves allant dans ce sens.

Les situations d'infractions sont en effet souvent très ambiguës. Le cas de la taxation danoise que la Cour de justice a condamnée dans l'affaire Commission c/ Danemark⁵ comme incompatible avec l'article 95 (CEE) en témoigne. S'il plaît à quelqu'un de penser, non sans une certaine justification objective, que le protectionnisme économique reproché au Danemark n'est pas seulement un effet secondaire mais bien le but principal recherché par la législation en question, il convient de signaler que toutes mes recherches y

4. Ainsi, par exemple, l'affaire 14/83, Colson & Hamann, 10 avril 1984, *Rec.*, p. 1891.

5. Aff. 171/78, 27 février 1980, *Rec.*, p. 447.

compris les entrevues avec les fonctionnaires chargés de défendre la position danoise ne font apparaître aucun élément indiquant que le Danemark ne se défende pas avec beaucoup de bonne foi.

3 – Le plan du présent article se présente comme suit : dans le paragraphe 4 je chercherai à mettre au point les principales raisons pour lesquelles les Etats membres commettent des infractions involontaires. Une des raisons les plus importantes, à savoir le caractère évolutif du droit communautaire, est étudiée isolément dans le paragraphe 5. Avec le paragraphe 6 l'attention se tourne vers les cas d'infractions volontaires, l'on tentera d'identifier les principales techniques de camouflage de comportements présumés non conformes au droit communautaire. Le paragraphe suivant met l'accent sur la poursuite de la part de la Commission d'infractions présumées (7). Le dernier paragraphe se propose de dégager quelques tendances dans le scénario des infractions et de les discuter dans la perspective « 1992 » (8).

4 – Il importe d'étudier les infractions au droit communautaire commises de bonne foi. Elles sont au moins aussi nombreuses que les infractions voulues par les Etats. C'est cependant celles-là qui attirent très souvent l'attention des commentateurs.

Le présent article cherche en particulier à mettre en lumière les causes principales derrière les infractions involontaires. Il y en a plusieurs que la liste (a-g) qui suit ne prétend pas présenter ni exhaustivement ni par ordre d'importance.

a / Bon nombre d'erreurs sont d'abord à attribuer au caractère multilingue de la Communauté⁶. De même, sa réalité juridico-politique englobe une multitude de traditions et de cultures juridiques dont résultent, invariablement, des confusions aussi bien terminologiques⁷ que conceptuelles.

Le décalage entre les points de vue exprimés par la Cour de justice et les opinions défendues par certaines juridictions françaises au sujet des conséquences à tirer d'une déclaration d'invalidité d'un règlement communautaire par la Cour de justice en vertu de l'ar-

6. Voir, par exemple, l'affaire Stauder c/ la Ville d'Ulm, 12 novembre 1969, *Rec.*, p. 419.

7. Voir, par exemple, l'aff. 143/83, Commission c/ Danemark, 30 janvier 1985, *Rec.*, p. 427 (égalité de rémunération des deux sexes ; notions de « pour un même travail » et « pour un même travail ou pour un travail auquel est attribuée une valeur égale »).

ticle 177, § 1, en témoigne clairement. Cependant, des cas semblables surgissent souvent⁸.

b / Au stade actuel de l'intégration communautaire, l'harmonisation ou le rapprochement des méthodes, pratiques et coutumes administratives nationales n'est que très peu avancée. L'on doit, par conséquent, s'attendre à l'existence de beaucoup de variations et de dissimilitudes sur le plan du fonctionnement à l'échelle nationale des multiples instruments du droit communautaire. C'est une attente qui n'est certainement pas démentie par la réalité⁹.

La volonté politique communautaire, ainsi qu'elle est entérinée dans la norme communautaire, ne se trouve donc souvent qu'imparfaitement traduite dans la réalité juridique nationale ; et on dirait presque qu'elle l'est par nécessité sociologique.

Dans son arrêt dans l'affaire *Commission c/ Belgique* de 1980¹⁰, la Cour de justice a tracé les grandes lignes des conditions de la mise en œuvre correcte des directives communautaires. Dans d'autres jugements, elle a formulé les conditions auxquelles l'exécution correcte des règlements dans l'ordre interne des Etats membres doit répondre¹¹.

Exemple : Le Danemark a transposé la Directive 79/32 (relative à la longueur des cigarettes) en droit interne danois par l'envoi de 2 lettres. L'une fut adressée à la firme dominant 80 % du marché en question ; l'autre à l'association professionnelle des producteurs de tabacs au Danemark. Ayant ainsi, sans aucun doute, assuré une transposition efficace de la volonté juridique communautaire, le procédé choisi ne répond cependant guère aux conditions formulées par la Cour de justice dans l'arrêt précité préconisant la promulgation de règles (de transposition) générales qui soient publiées dans les mêmes conditions que les règles correspondantes d'origine danoise.

c / L'existence d'autres différences objectives non voulues entre le droit communautaire et le droit national résulte inéluctablement de l'indépendance fonctionnelle que les ordres internes de tous les Etats membres attribuent à certains organes ou institutions. L'on

8. Voir, par exemple, Henri Labayle, *La Cour de justice des Communautés et les effets d'une déclaration d'invalidité*, dans *19 Rev. trim. Dr. eur.* (1982), p. 485 ff.

9. Un projet de recherche mené par l'Institut européen d'Administration publique (de Maastricht) dans dix Etats membres de la Communauté s'est concentré sur ces aspects. Les résultats seront bientôt publiés par Bruylant et Sage, *L'Europe des administrations. La mise en œuvre de la législation communautaire dans les Etats membres* (MM. Siedentopf et Ziller, réd.). Rapporteurs pour la France, Pr Yves Mény ; et pour le Danemark, Pr Hjalte Rasmussen.

10. Aff. 102/79, 6 mai 1980, *Rec.*, p. 1473.

11. Voir, par exemple, aff. 34/73, Variola, 10 octobre 1973, *Rec.*, p. 981.

penserait avant tout à l'indépendance des tribunaux et juridictions diverses. Face à cette indépendance, il convient de souligner que les gouvernements, qui sont responsables vis-à-vis de la Communauté de tout comportement juridique national non conforme au droit communautaire, ne disposent pas des moyens adéquats d'intervention pour atteindre cet objectif en cas de divergence dans l'interprétation du droit communautaire préconisée par leurs juges et par la Communauté.

Exemple : L'on se souvient encore de la divergence existant entre le point de vue de la Cour constitutionnelle allemande et le Gouvernement fédéral de Bonn au sujet de la protection des droits fondamentaux en droit communautaire. La Cour de justice avait déclaré qu'elle était seule compétente pour contrôler la conformité du droit dérivé communautaire à ces droits fondamentaux. Les juges communautaires créèrent à cette fin un droit fondamental communautaire¹². Ne trouvant pas cette offre de protection satisfaisante pour les citoyens ouest-allemands, la Haute Cour allemande s'est réservé le rôle de gardien ultime de la protection efficace des droits fondamentaux des Allemands¹³. Dans le conflit qui en résulta et qui opposa la Commission à Bruxelles au gouvernement fédéral, ce dernier se déclara en faveur de la solution adoptée par la Communauté. Il se dissociait donc de l'interprétation favorisée par la Cour constitutionnelle, sans être évidemment en mesure de la modifier¹⁴.

d / Si les causes génératrices de fautes d'exécutions trouvées sous les points *a /* à *c /* sont d'origine nationale, la Communauté peut être « coupable » aussi. En effet, il semble que les instruments de droit dérivé prennent parfois si peu en considération les réalités sociales et/ou économiques d'un secteur de l'économie que, presque par la force des choses, la situation se corrige au cours du processus d'exécution.

Une impraticabilité de cette sorte marque par exemple, paraît-il, les réglementations communautaires du transport par route de biens et de personnes (les règlements dits « sociaux »)¹⁵.

e / La circonstance que très peu d'Etats membres assurent une coordination efficace entre leurs représentants compétents pour négocier

12. Voir, par exemple, aff. 44/79, Liselotte Hauer, 13 décembre 1979, *Rec.*, p. 3727.

13. La première « Solange Beschluss » de mai 1974 (1^{er} Sénat, 5 juges (3 à 2)).

14. Plus de dix ans plus tard, par son arrêt du 22 octobre 1986 (la deuxième « Solange Beschluss ») la Cour constitutionnelle allemande (2^e Sénat, 8 juges (unanimité)) s'aligne sur les thèses de la Cour européenne.

15. Règlement du Conseil n° 543/69 et règlement de la Commission n° 1463/70.

cier à Bruxelles le droit communautaire dérivé et les responsables de l'exécution ultérieure de ces mêmes règles, est aussi une source importante d'exécutions non conformes. Il ressort d'ailleurs de l'étude mentionnée plus haut¹⁶ que le Danemark forme à cet égard une des exceptions les plus remarquables.

f / L'on distingue aussi les cas où une sorte de consensus, explicite ou tacite, établi entre les Etats membres (ou bon nombre d'entre eux) d'un côté, et parfois la Commission de l'autre, « autorise » la non-exécution incorrecte d'une obligation communautaire. Ici, le cas Defrenne II en est la parfaite illustration. Dans son arrêt la Cour de justice réprouvait sévèrement non seulement les comportements étatiques mais aussi le rôle de complice joué par la Commission¹⁷.

g / Enfin, mais d'une importance fondamentale, la quasi-totalité des institutions communautaires, et notamment la Cour de justice, ont insisté sur le caractère essentiellement évolutif du droit communautaire, original aussi bien que dérivé. Ce point sera développé plus en détail dans le paragraphe suivant 5.

5 - Le système juridique communautaire, loin d'être créé une fois pour toutes, se caractérise par son évolution constante. Cette évolution vise à la mise en place d'une structure juridique capable de supporter « une union toujours plus étroite », selon la formule utilisée dans le préambule du traité de Rome. Toutes les instances créatives du droit communautaire, y compris la Cour, doivent obéir à cet impératif¹⁸. Comme on le sait, la Cour s'en est faite depuis presque vingt ans le seul fidèle serviteur¹⁹.

Bien naturellement des incertitudes juridiques en ont résulté. En effet, dans un nombre considérable d'arrêts, la Cour tirait de la notion vague « d'union toujours plus étroite » des conclusions précises et juridiquement contraignantes pour les Etats membres²⁰. Le fait, d'une part, que ces conclusions étaient normalement tirées

16. Note 9.

17. Aff. 43/75, 8 avril 1976, *Rec.*, p. 455.

18. Voir, par exemple, Robert Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, 1976.

19. Voir, par exemple, Hjalte Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Dordrecht, Nijhoff, 1986.

20. Dans l'arrêt Defrenne II (cité en note 17) la Cour conclut par exemple que l'article 119 (CEE) qui stipule que les Etats membres « assurent... l'application du principe de l'égalité des rémunérations... » des deux sexes sur le marché de travail, est d'application directe. Les œuvres citées dans les notes 18 et 19 en citent d'autres exemples.

avec effet rétroactif²¹ et, d'autre part, que les jugements de la Cour intervenaient souvent de nombreuses années après que l'action, menée par un Etat membre de bonne foi quant à sa compatibilité avec les normes communautaires, avait eu lieu, aggravait les incertitudes. Dans la mesure où l'interprétation préconisée par la Cour de justice n'était pas, ou seulement en partie, prévisible par les Etats, des infractions commises involontairement en résultaient. La situation était évidemment radicalement différente en ce qui concerne la législation adoptée par le conseil des ministres. Celle-ci ne réglant que les cas à venir, les Etats membres exercent normalement une influence décisive, du moins aussi longtemps que le vote à l'unanimité restait la règle presque sans exception.

Si pour la Cour de justice le concept d'union plus étroite est donc suffisamment précis pour être justiciable et faire naître des obligations concrètes, l'on sait aussi comment sur le plan politique un nombre considérable d'essais ont été entrepris en vue d'esquisser un consensus relatif à son contenu réel. En effet, du Plan Fouchet du début des années 60 en passant par l'Union économique dont on parlait beaucoup au début des années 70 ; et la Déclaration solennelle de Stuttgart de 1983 ; et le Projet Spinelli d'union européenne de 1984 ; et même l'Acte unique européen adopté deux ans plus tard, ces essais révélaient une diversité remarquable d'idées — mais sans consensus ni même elarté commune — dans les Etats membres²². Le Gouvernement néerlandais explique, par exemple, que « le fait que l'Union européenne soit mentionnée dans le Préambule ne signifie pas pour cela que le Préambule de l'Acte unique européen remplace celui du traité CEE. Il le complète et une partie du texte vient de la Déclaration solennelle de Stuttgart dans laquelle l'Union européenne est décrite comme la somme totale des relations entre les Etats membres. Cela montre aussi que l'Acte unique européen ne peut être autre chose qu'une étape transitoire dans le développement de la Communauté vers l'Union. Contrairement à la proposition Spinelli, l'Acte élabore ce qui était déjà établi »²³. Trouve la clarté qui peut !

21. Voir aff. 24/86, Blaizot, 2 février 1988 (pas encore dans le *Recueil*).

22. *The Dynamics of European Union*, Roy Price (éd.), Londres, Croom Helm, 1987, donne un compte rendu assez complet des diverses initiatives d'union.

23. En anglais : The significance of the mention of the European Union in the Preamble is not such that the Preamble of the Single European Act replaces that of the EEC Treaty. It supplements the latter and part of the text is derived from the solemn Stuttgart Declaration, in which the European Union is described as the sum total of relations between the Member States. This also shows that the

Il paraît d'ailleurs que même en ce qui concerne les concepts centraux de « marché intérieur » et « marché commun », l'Acte unique a plutôt fait naître plus de doutes qu'il n'en a fait disparaître. En effet, on ne sait pas si le « marché intérieur » est semblable au « marché commun » du traité de Rome, ou économiquement plus important, ou plus restreint. Chacun est donc amené à s'en faire une idée personnelle. Comme illustration, je citerai de nouveau le Gouvernement néerlandais qui a rendu public la « définition » suivante du concept de « marché intérieur » :

« Le Gouvernement néerlandais considère que pour ce qui est du concept de marché intérieur, les parties signataires du traité ne désavouent en aucune façon les dispositions du traité CEE sur la base desquelles la pratique et la jurisprudence ont établi le régime communautaire. Cela est clairement exprimé dans l'article 32. Selon le Gouvernement néerlandais, le concept de "marché intérieur" est présenté dans la décision du Conseil européen de Milan et dans celle de Luxembourg comme ayant une portée plus large que le terme "marché commun", tel qu'il est compris depuis l'entrée en vigueur du traité CEE. La particularité la plus caractéristique du terme "marché intérieur" est l'espace géographique et économique unique sans frontières intérieures, tandis que le terme "marché commun" prévoit des frontières ouvertes au travers desquelles des catégories particulières de commerce peuvent se déplacer librement. Ce qui précède implique que la date de décembre 1992 qui a été fixée s'applique à la définition la plus large et qu'il n'est aucunement question que la période transitoire stipulée dans le traité CEE, et qui expira le 1^{er} janvier 1970, puisse en être affectée. »²⁴

Il est à remarquer très respectueusement que ces propos ne sont pas exactement éclaircissants.

Single European Act can be no more than a transitional step in the development of the Community towards the Union. Unlike the Spinelli proposal, the Act elaborates what was already established.

24. En anglais : The Netherlands government (...) considers that with regard to the concept of the internal market, the parties to the Treaty do not in any way go back on the provisions of the EEC Treaty, on the basis of which practice and case law have established a Community regime. This is clearly expressed in Article 32. The concept « internal market » according to the Netherlands government in the decision of the European Council in Milan, and in that of Luxembourg, purported to have a wider scope than the term « common market », as understood since the entry into force of the EEC Treaty. The most characteristic feature of the term « internal market » is the single geographical economic area without internal borders, while the « common market » provides for open borders through which particular categories of trade may move freely. The above implies that the final date, December 1992, which has been set, applies to this broader definition, and that there is no question that the transition period laid down in the EEC Treaty, which came to an end on January 1, 1970, could have been affected.

Quoi qu'il en soit, en concrétisant le contenu juridique contraignant de l'objectif de « l'union », le juge communautaire se sent obligé, dans les arrêts de la Cour, de contribuer au développement du droit communautaire. Dans l'arrêt *CILFIT*²⁵, le juge révèle qu'il accomplit cette tâche en prenant acte du stade actuel de l'intégration au sein de la Communauté et de ses besoins de développement. C'est sur la base de cette information qu'il prend concrètement sa décision. Cette méthode est souvent appelée la « méthode d'interprétation téléologique ». Toute une branche de la littérature juridique communautaire s'est consacrée à l'étude de l'application concrète de cette méthode²⁶.

On note l'existence de quelques rares exceptions à la règle selon laquelle la Cour européenne attribue un effet rétroactif à ses arrêts en interprétation²⁷. Dans ces cas-là, l'interprétation préconisée par elle a été si peu semblable aux pronostics qu'il a fallu que la Cour nie l'effet rétroactif en général. Cet effet, elle l'attribue tout de même à la solution des conflits portés devant les juridictions compétentes avant la publication de l'arrêt en question.

L'on comprend pourquoi le caractère évolutif reste source d'infractions involontaires.

L'effet contraignant que la Cour de justice attribue à l'article 5 (CEE) est différent de celui qu'elle attribue à la notion d'union²⁸. Mais les concrétisations de cet effet sont tout aussi difficiles à prédire. C'est pour cela que l'article 5 restera probablement une source importante d'« erreurs » étatiques.

Pour exemple : La Cour décidait dans l'affaire Leclerc (« Prix des livres ») que si, au moment du déroulement des faits incriminés, la Communauté avait eu une politique en matière de livres, l'effet combiné des articles 5, 3 f et 85 (CEE) aurait été d'interdire aux Etats membres de plein droit d'arrêter des prix minima pour la vente au détail de livres²⁹. Considérant que la notion de « politique communautaire » n'est nulle part définie de façon précise et que l'article 85 ne s'adresse pas aux Etats mais aux firmes privées, l'article 5 doit avoir joué un rôle important — quoique non spécifié —

25. Aff. 283/81, 6 octobre 1982, *Rec.*, p. 3415.

26. Voir les références faites dans l'œuvre citée dans la note 19, chap. 6.

27. Les arrêts *Defrenne II* et *Blaizot*, cités dans les notes 20 et 21 (respectivement).

28. Voir, par exemple, Vlad Constantinesco, L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire, dans *Du droit international au droit de l'intégration, Liber Amcorum Pierre Pescatore* (F. Capotorti et al., réd's, Baden-Baden, Nomos, 1987), p. 97 f.

29. Aff. 229/83, 10 janvier 1985, *Rec.*, p. 1.

dans la prise de position de la Cour. Il est à prévoir que même la meilleure bonne volonté d'un Etat membre à s'aligner juridiquement sur les impératifs communautaires fera régulièrement défaut en face d'incertitudes comparables.

6 - a / Dans l'analyse des infractions involontaires, les essais de camouflage n'ont pas retenu une grande attention. Ils occuperont par contre une place centrale dans la discussion qui suivra sur les non-conformités volontaires. Ceci vaut aussi bien pour les actes que pour les omissions susceptibles de constituer une infraction au droit communautaire.

On note d'ailleurs la façon dont une omission d'exécution ou une action irrégulière jouera en faveur d'un Etat membre dont l'action ouverte et active sur le plan politique, pour influencer dans le sens favorable à ses intérêts l'essor des négociations communautaires, est restée sans succès.

b / Un autre moyen d'action pour un Etat qui n'a pas obtenu gain de cause au cours des négociations consisterait à attaquer la légalité de l'acte en question devant les tribunaux, en particulier devant la Cour de justice dans une action directe (art. 173 (CEE))³⁰. Après l'adoption de l'Acte unique et la réintroduction de la pratique du vote à la majorité au conseil des ministres, l'on s'attendrait à l'émergence plus fréquente d'atteintes de ce genre à l'intégrité et à la validité des actes du droit dérivé européen.

L'on distingue peut-être même les premiers signes de cette nouvelle importance de l'action en justice dans les deux affaires Grande-Bretagne c/ Conseil (n° 68/86 et n° 131/86). Ces affaires se rapportaient à des situations où la Grande-Bretagne (en même temps que le Danemark) avait perdu deux votes à la majorité. Soutenue dans ses conclusions par le Danemark, la Grande-Bretagne contestait dès lors la légalité des actes (directives) adoptés par le Conseil. Elle arguait entre autres que le Conseil n'avait pas respecté les règles du traité en adoptant les deux directives sur la seule base de l'article 43 (CEE). De l'opinion de la partie requérante, le Conseil aurait aussi dû invoquer l'article 100 (CEE). La Cour n'a pas retenu ces points de vue dans son arrêt³¹. Elle a cependant annulé la directive pour d'autres raisons.

30. L'Irlande c/ Conseil, aff. 151/73, 21 mars 1974, *Rec.*, 285, fut à l'époque un cas isolé.

31. Les deux arrêts ont été publiés à la même date, le 23 février 1988 (pas encore dans le *Recueil*).

c / En ce qui concerne les essais de camouflage d'infractions volontaires, on note aussi que l'ingéniosité inventive des Etats membres semble être presque inépuisable. Les méthodes ou techniques de camouflage ne cessent, paraît-il, d'ailleurs pas de s'affiner. Elles s'adaptent, ce faisant, à une jurisprudence toujours plus complète qui classifie comme « conformes » ou « non conformes » les infractions du passé.

d / L'embellissement des motifs législatifs ou instruments de régulation est une technique de camouflage bien connue partout. Elle l'est aussi dans la vie de la Communauté.

Pendant, aussi vieille que la Communauté, cette méthode jouit peut-être ces dernières années d'un regain de popularité. Et surtout, l'habileté avec laquelle les Etats membres s'en servent s'accroît !

Cette nouvelle popularité est probablement liée à l'arrivée récente³² sur la scène communautaire de considérations non économiques de haute priorité (la protection de l'environnement physique ou de travail ; la protection du consommateur ; la prévention du gaspillage des ressources naturelles épuisables ; le contrôle effectif de l'application de la législation de taxation, etc.). On est amené à penser que ces considérations se prêtent plus facilement aux tentatives pour camoufler des abus que ne le faisaient des considérations mieux connues, comme par exemple la protection de la santé, des végétaux ou des animaux³³.

Bien sûr, la protection de la santé a longtemps été considérée comme extrêmement importante. Aussi, elle a toujours prévalu sur les considérations essentiellement économiques qui sont cependant fondamentales pour la construction communautaire³⁴. Néanmoins, la question relative à la preuve nécessaire pour assurer la prédominance de l'un ou de l'autre objectif (santé c/ environnement de travail, par exemple) se pose différemment.

En effet, à partir d'un cas donné, l'art médical nous indiquerait (au besoin, après des essais en laboratoire) si une substance chimique précise ou un traitement quelconque d'un produit destiné à la consommation humaine est nuisible à la santé ou non. Mais au fond qui est reconnu généralement comme expert dans le domaine de la protection de l'environnement ? Ou, ce qui revient presque au

32. Voir notamment l'arrêt dans l'aff. 120/78, Cassis de Dijon, 20 février 1979, *Rec.*, p. 649 ; et, plus tard, l'Acte unique européen (CE Bulletin, Supplément 2/1986).

33. Ces valeurs non économiques sont protégées par, par exemple, l'article 36 (CEE).

34. Voir, par exemple, l'arrêt dans l'aff. 53/80, Kaasfabrick Eyssen, 5 février 1981, *Rec.*, p. 409.

même, tout essai que l'on pourrait faire afin de savoir si une mesure destinée, par exemple, à protéger l'environnement, est nécessaire ou non, prendrait normalement plusieurs années. Durant ces années, il faudrait permettre à l'Etat membre en question d'appliquer la mesure, ne fût-ce que parce que l'éliminer pourrait amener une catastrophe non contrôlable. Cependant, en cas de détournement de motif, le protectionnisme économique aurait la partie belle. Les pertes économiques des importateurs sont par contre en principe toujours récupérables.

On note que l'adoption de l'Acte unique n'apportera guère d'amélioration à cette situation. Au contraire, les dispositions de l'article 100 A (4) qui autorisent les Etats membres à isoler du marché intérieur des secteurs entiers de leur économie en invoquant des motifs non économiques (dont les plus importants sont cités plus haut), faciliteront probablement le recours unilatéral aux détournements de motif³⁵. En effet, une mesure discriminatoire s'abritant derrière un motif embelli n'est trop souvent vulnérable que si elle crée une barrière disproportionnée au commerce intracommunautaire³⁶.

e / L'Etat membre devant exécuter une directive ou un jugement communautaire qu'il considère peu compatible avec les priorités politiques nationales dispose aussi d'autres moyens d'y échapper.

Il y a d'abord la possibilité de ne pas transposer du tout la norme communautaire³⁷. Quoique cela constitue évidemment un défaut d'action difficile à dissimuler, l'expérience nous enseigne que les non-exécutions totales ne sont pas rares. En effet, les Etats « coupables » ne paraissent pas être dépourvus d'arguments de défense. Un argument souvent utilisé consiste à dire que la transposition requiert la participation du législateur et que le calendrier de celui-ci est surchargé³⁸ !

Un autre argument souligne que la règle communautaire a trait à une législation se trouvant en plein processus de révision pour des raisons purement nationales ; c'est pourquoi il apparaît souhaitable, afin d'épargner le temps précieux du parlement et pour lui assurer une vue d'ensemble, d'ajourner la révision d'origine commu-

35. Voir, par exemple, Pierre Pescatore, Die « Einheitliche Europäische Akte ». Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, dans *Europarecht*, 1986, p. 153-169.

36. Voir, par exemple, l'arrêt dans l'aff. 174/82, Sandoz, 14 juillet 1983, *Rec.*, p. 2445.

37. Pour un exemple français, voir P. Servan-Schreiber, Current Survey, France, dans *11 European Law Review* (1986), p. 158, 160.

38. Référence est faite à *L'Europe des administrations* (précité, note 9).

nautaire. On rencontre aussi l'argument suivant lequel l'exécution d'une directive est ajournée en prévision de l'adoption d'une ou plusieurs autres directives communautaires requérant à leur tour la participation du parlement³⁹.

Si l'on se place du côté des Etats, on se trouve ici en face d'arguments de défense non dépourvus d'une certaine légitimité et valeur persuasive. Il en va de même si le processus d'exécution est interrompu par des élections générales ; ou si le Gouvernement est brusquement renversé et remplacé par un autre Gouvernement préconisant d'autres priorités politiques⁴⁰.

Il est vrai que le recours à la technique de non-exécution totale ou partielle souffre de ce qu'après l'expiration du délai d'exécution, des directives sont directement applicables (ou d'effets directs) suivant la terminologie communautaire en cours. Ceci revient à dire que le justiciable peut se prévaloir de ses droits communautaires devant les tribunaux nationaux qui sont obligés de les protéger, même si cela implique la méconnaissance du droit national⁴¹.

Beaucoup d'ayants droit reculent cependant devant la perspective d'une action en justice dont la durée est variable mais souvent très longue (dix ans n'est pas une durée anormale) et devant l'importance des investissements en ressources humaines et financières. Et ceci pour un résultat qui paraît souvent moins que certain et qui, même si la partie plaignante sort victorieuse, profite autant à ses concurrents qu'à la partie elle-même.

On note enfin que l'effet direct ne joue que dans les relations entre partie privée/Etat membre et non pas entre deux parties privées, auquel cas on parlerait d'effet direct horizontal⁴². L'absence de cet effet paralyse, par exemple, pour une grande part l'effet des directives prescrivant le droit à l'égalité des rémunérations entre les deux sexes sur le marché du travail.

f / Une troisième technique consiste à masquer l'origine communautaire de la règle transposée⁴³. Si elle est appliquée habilement, cette manœuvre aboutit à affaiblir considérablement l'effet voulu de la règle communautaire. Un affaiblissement de fait résulte souvent

39. Voir, par exemple, H. G. Crossland, *Current Survey, Germany*, dans *12 European Law Review* (1987), p. 278, 281 ; ou M. Weirich, *Current Survey, Luxembourg*, dans *12 European Law Review* (1987), p. 383, 389.

40. Référence est faite à *L'Europe des administrations* (précité, note 9).

41. Voir, par exemple, l'arrêt dans l'aff. 8/81, Ursula Becker, 19 janvier 1982, *Rec.*, p. 53.

42. Voir l'arrêt dans l'aff. 152/84, Marshall, 26 février 1986, *Rec.*, p. 737.

43. Référence est faite à *L'Europe des administrations* (précité, note 9).

aussi d'une transposition qui réécrirait ou reformulerait fondamentalement la norme communautaire⁴⁴. Un autre aspect de cette technique consisterait à la rendre excessivement⁴⁵ inaccessible ou complexe, par exemple, en l'enterrant dans un contexte normatif national duquel il est difficile de dégager les règles d'origine communautaire de celles purement nationales.

g / Si le législateur national ne prévoit pas pour la norme (transposée) communautaire une sanction adéquate pour les cas de désobéissance, il est évident que la norme n'atteindra pas pleinement l'effet voulu par le législateur communautaire. L'affaire Colson jugée par la Cour de justice à l'occasion de la soumission d'une question préjudicielle formulée par un juge ouest-allemand nous montre à quel point l'absence de sanction adéquate peut priver la norme communautaire de presque tout effet sur le plan interne d'un Etat membre⁴⁶.

h / Une dernière mesure de sauvegarde de l'intérêt national réside dans la possibilité de procéder par voie de dispenses concrètes⁴⁷. On est ici en face d'une technique bien adaptée aux situations où la pression exercée contre une mesure nationale incompatible avec le droit communautaire devient critique, bien souvent parce que les difficultés créées par l'instauration d'une ou plusieurs des techniques mentionnées de *d* à *g* n'ont pas dissuadé les ayants droit de demander en justice la reconnaissance de leurs droits d'origine communautaire.

La technique des dispenses concrètes est recommandée parce qu'elle évite à l'administration de courir le risque qu'un scandale éclate dans la presse ; aussi parce que l'on évite ainsi que la question relative à la conformité de la norme nationale avec le droit communautaire ne soit soumise à la Cour de justice qui pourrait, le cas échéant, saisir l'occasion qui lui est donnée d'appliquer la méthode d'interprétation téléologique pour développer davantage le droit communautaire⁴⁸.

44. H. G. Crossland, *Current Survey, Germany*, en donne des exemples dans *12 European Law Review* (1987), p. 279-282.

45. Voir pour une illustration probable, l'article de A. Arnulf, *Article 119 and equal pay for work of equal value*, dans *11 European Law Review*, 1986, p. 200.

46. Précité dans note 5.

47. L'administration danoise pour ce qui est de la législation relative à l'achat de maisons de campagne par des non-Danois suit, paraît-il, un cours semblable. Pour une plus ample discussion du « cas danois », voir l'œuvre citée dans la note 19, p. 357-363.

48. Ainsi, par exemple, le Gouvernement danois, voir l'œuvre citée dans la note 19, p. 362.

7 - Quand la Commission, en se basant sur l'article 155 ou l'article 169 (CEE), ouvre un nouveau dossier d'infraction présumée contre un Etat membre, les données de la situation sont différentes. La technique de « dispenses concrètes » n'est, par exemple, plus appropriée. Pour défendre leurs intérêts, les Etats membres sont donc forcés de changer de tactique. Cependant, il existe aussi des techniques d'utilisation courante qui conviennent à cette situation.

a / Une technique consiste à engager la Commission, aux niveaux les plus hauts, dans des pourparlers politiques afin d'obtenir un *gentleman's agreement* permettant que l'Etat ou bien gagne du temps ou bien ne soit pas poursuivi du tout.

Pour des observateurs extérieurs à la Commission, il est extrêmement difficile de se faire une idée précise du contenu, des fréquences et de l'importance des *gentleman's agreements*. Une chose paraît cependant certaine : ils existent.

b / Une autre technique consiste à invoquer toutes sortes d'excuses, de promettre beaucoup et de tenir en échec les services de la Commission, l'objectif étant normalement de gagner du temps.

Le champ de ces manœuvres varie bien naturellement selon les cas. Il est peut-être intéressant de relever que les Etats membres, dont les langues officielles sont périphériques, jouissent presque toujours de l'avantage tactique de pouvoir se cacher derrière une barrière linguistique. L'absence souvent totale de fonctionnaires maîtrisant ces langues barre régulièrement l'accès de la Commission à toutes sortes de témoignages et documentations écrites. La conduite, éventuelle, d'une affaire préjudicielle (art. 177, CEE) parallèlement à une affaire opposant la Commission à un Etat membre devient, dans de telles circonstances, extrêmement importante⁴⁹.

c / Il arrive aussi relativement souvent qu'un Etat membre, ayant finalement accepté de modifier sa législation dans le sens demandé par la Commission, le fasse d'une manière assurant que sur le plan de la réalité rien ne change⁵⁰.

d / Les défis explicites d'exécuter les obligations qui leur incombent sont rares et de grande notoriété.

On se souvient, par exemple, encore de la déclaration faite par

49. La législation danoise, qui prohibait la vente de lait UHT aux consommateurs, survécut plusieurs années aux critiques formulées à son égard par les services de la Commission. Elle tomba dès qu'un importateur danois porta plainte citant les débats publiés de l'Assemblée nationale d'où il ressortait clairement que l'interdiction visait à protéger la production danoise de lait frais.

50. A cet effet, l'on pourrait peut-être citer l'exécution par les autorités danoises de l'arrêt cité dans la note 5.

le Gouvernement français à l'issue de l'affaire Commission c/ France (« Guerre du mouton ») de septembre 1979⁵¹, selon laquelle la France n'exécuterait pas l'arrêt de la Cour de justice qui avait trouvé la réglementation française non conforme au droit communautaire.

e / Moins rares sont les cas d'infraction qui sont juridiquement complètement injustifiables.

Exemple : Le Gouvernement danois décidait il y a quelques années qu'à partir d'une telle date, un voyageur danois ayant visité un autre Etat membre ne serait plus autorisé à revenir au Danemark qu'avec 10 l de bière achetés au cours du voyage ; au lieu d'une quantité de bière équivalant à 600 CD, tel que le prescrit le droit communautaire en vigueur⁵².

8 - Quelle est la tendance, s'il y en a une, dans la situation des infractions en 1988, c'est-à-dire quatre ans avant 1992 ? A mon avis, qui n'est pas basé sur une recherche spécifique à ce sujet, rien ne justifie de conclure que le nombre et la gravité des infractions sont en baisse. Peut-être même augmenteront-ils, ne fût-ce que parce que le nombre d'actes de droit dérivé communautaire ne cesse de s'accroître. En 1992, il y aura, par exemple, près de 1 100 directives en vigueur auxquelles correspond le nombre impressionnant de près de 13 000 instruments étatiques d'exécution. Au milieu des années 80, il n'y avait environ que 700 directives, équivalant à 7 000 mesures étatiques d'exécution.

Le projet de recherche dont il a été question plus haut⁵³ nous permet de faire quelques tentatives de pronostics en ce qui concerne les pourcentages probables d'infractions d'ici 1992. En effet, pendant la période étudiée (début des années 80) au moins 30 % des instruments d'exécution souffraient d'erreurs non négligeables ! A cela s'ajoutent entre 10 et 20 % d'instruments souffrant d'erreurs moins graves. Ces chiffres sont effrayants dans la perspective de « 1992 ». Leur intérêt réside particulièrement dans la circonstance que beaucoup de milieux d'affaires semblent penser que le marché intérieur de 1992 ressemblera au marché intérieur d'un Etat national. Dans cette optique, ces milieux préparent et exécutent leurs investissements, ils s'associent pour être prêts à relever le défi « 1992 » et à exploiter ses possibilités économiques, etc.

Loin de ressembler à un marché vraiment « intérieur », à chaque

51. Aff. 232/78, 25 septembre 1979, *Rec.*, p. 2729.

52. Aff. 208/88, *JO*, C 222, 26 juin 1988.

53. Note 9.

imperfection de marché, due aux différences juridiques entre les ordres internes des Etats membres, correspondra une barrière au commerce intracommunautaire. Les imperfections du marché seront importantes aussi bien sur le plan des coûts supplémentaires que les acteurs économiques devront absorber, que sur le plan psychologique. De plus, si les firmes ne veulent pas accepter la situation d'imperfection telle qu'elle est, elles devront investir le temps et les autres ressources nécessaires pour essayer d'y remédier par des réclamations administratives, des affaires judiciaires, etc.

De même, la poursuite par la Commission des infractions au droit communautaire commises par les Etats membres devra être considérablement renforcée, ce qui implique un accroissement important de ses ressources (en argent, en fonctionnaires et en moyens d'investigation). Jusqu'à présent, aucun signe ne permet cependant, ni à court ni à moyen terme, d'anticiper qu'un renforcement adéquat aura lieu. Les Etats membres ne semblent pas être prêts à accepter une plus grande efficacité des poursuites d'infraction de la Commission. Au sein du Conseil, ces Etats se refusent pour le moins à accorder les fonds demandés par la Commission pour lui permettre de relever les défis de « 1992 ».

Dans cette perspective, et dans les limites de ses ressources, une stratégie de la Commission quant à la poursuite d'infractions pourrait consister à se concentrer sur les incompatibilités créant des barrières au commerce intracommunautaire, très coûteuses pour la vie économique. A l'instar de l'expérience américaine, cela pourrait signifier des barrières coûtant plus qu'environ 5 % des prix de production des biens ou des services exportés. Cette stratégie trouverait sa justification dans l'idée que la vie économique absorbera assez facilement des coûts de l'ordre de moins de 5 %. Cette hypothèse est-elle valable pour la Communauté européenne ?

Que la réponse soit oui ou non, une part importante du contrôle de la compatibilité des réglementations nationales avec le droit communautaire aura lieu de manière décentralisée. Le contrôle sera financé par des fonds privés.

RÉSUMÉ. — *L'article analyse la grande variété de causes, de raisons, d'explications qui surgissent régulièrement dans les discussions relatives aux inexécutions par les Etats membres de leurs obligations juridiques communautaires. Il en discute une liste non exhaustive d'environ vingt « causes » et met en particulier l'accent sur le rôle créateur de droit de la Cour de justice comme cause importante d'inexécutions non volontaires.*

Hjalte RASMUSSEN. — Member States and the non-execution of Community obligations.

The article focuses on the many causes, reasons, ... underlying incomplete implementations by the Member States of their Community legal obligations, as well as on the various window-dressings in regular usage by States intentionally seeking to avoid a correct implementation. Discussing some 20 causes of « error » particular attention is paid to the law-creating role of the Court of Justice as a source of unintended incomplete implementation.

MARIO BETTATI

Le « law-making power » de la Cour

« Ils sont si habitués à l'impérialisme des juges... qu'il leur paraît tout naturel que le juge se change en législateur. » André Decencière-Ferrandière épingle ainsi à la fois les auteurs de la doctrine qui n'ont de cesse de faire monter vers les magistrats « l'encens de leurs louanges » et les objets de leurs dévotions souvent « en révolte contre l'autorité politique existante ». Ces derniers sont, il est vrai, bien prompts à l'action normative, sous couvert d'interprétation ou d'application d'une prétendue norme existante. Décrit à propos de la Cour permanente de Justice internationale¹, le phénomène, qu'il dérange ou qu'il satisfasse, est commun à toutes les juridictions² et ne saurait donc être absent du fonctionnement de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE). Un de ses plus éminents serviteurs, R.-M. Chevallier en fit autrefois l'aveu, affirmant que le droit communautaire bouge « sous l'impact du pouvoir judiciaire » puisque les justiciables peuvent, « en saisissant le juge, participer à l'élaboration du droit »³. Un ministre français de la justice en a fait une manière d'éloge : « Le fédérateur c'est le droit. Il existe un vrai pouvoir supranational en Europe : celui des juges.

1. Decencière-Ferrandière, *Essai sur la jurisprudence internationale*, extrait de *Revue générale de droit international public*, 1934, 32 p. et *Mélanges Decencière-Ferrandière*, Paris, Pedone, 1940, p. 177-252. V. les commentaires de Jean Combacau à propos de cette contribution au débat sur le juge-législateur, *Les réactions de la doctrine à la création du droit international public par le juge*, in *Les réactions de la doctrine à la création du droit par le juge*, Travaux de l'Association Henri Capitant (*Journées italiennes*, t. 31, 1980), Paris, Economica, 1982, p. 392 à 404.

2. V. Marcel Waline, *La technique et les principes du droit public*, *Etudes en l'honneur de G. Scelle*, 1950, p. 163.

3. Roger-Michel Chevallier, *Le juge et la liberté de circulation des personnes et des services*, *Droit - Economie*, n° 32, 1979, p. 18.

Le droit apparaît comme un moteur de l'Europe. »⁴ On est loin du temps où Michel Debré dénonçait « les prétentions inouïes de la Cour de justice européenne »⁵.

L'évaluation de son pouvoir normatif doit évidemment prendre pour référence l'étendue des fonctions initialement assignées à la juridiction européenne par les fondateurs des Communautés⁶. Selon eux, la Cour a pour mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du (des) traité(s)⁷. A cette fin elle exerce, on le sait, trois types de compétences d'attribution. D'abord des *compétences contentieuses*. Elles comprennent notamment : le recours en annulation des actes adoptés par les organes communautaires (il permet un contrôle de légalité) ; le recours en manquement d'Etats qui vise à sanctionner la transgression par ces derniers des règles communautaires ; le recours en carence des institutions qui sanctionne leur inaction ou leur abstention de prendre une décision prévue par le traité ou dont le besoin se fait sentir. Ensuite des *compétences préjudicielles*. Ouvert aux juridictions nationales le recours préjudiciel assure à la CJCE le monopole de l'interprétation du droit communautaire en vue de son application uniforme dans les Etats membres. Enfin des *compétences consultatives*. En dépit de leur dénomination, elles s'exercent par voie de décision obligatoire destinée notamment à vérifier la compatibilité d'un accord envisagé entre la Communauté et des tiers, avec les traités CEE ou Euratom.

Aucune de ces compétences n'implique, en principe, l'exercice d'un pouvoir normatif⁸. Le processus existe néanmoins et il convient d'en déterminer l'ampleur. Le juge Pescatore reconnaît que « le rôle du facteur judiciaire dans la formation de l'acquis doit être vu comme une contribution à un processus complexe et cumulatif,

4. Albin Chalandon, Le droit moteur de l'Europe, *Revue administrative*, septembre-octobre 1986, p. 427.

5. *Le Monde* du 11 janvier 1979.

6. Par commodité on se référera au traité CEE. On sait de surcroît que, depuis l'origine, la Cour est un organe commun aux trois communautés : CECA, CEE et CEEA (Euratom).

7. Traité CECA, art. 31 ; CEE, art. 164 ; Traité Euratom, art. 136.

8. Sauf peut-être, sous un de ses aspects particuliers, la compétence préjudicielle en ce qu'elle peut déboucher sur une autorité absolue de la chose interprétée, applicable à des questions identiques ultérieurement posées, v. les observations de Jean Boulouis, in *A propos de la fonction normative de la jurisprudence*, remarques sur l'œuvre jurisprudentielle de la Cour de Justice des Communautés européennes, in *Mélanges offerts à Marcel Waline, le juge et le droit public*, t. 1, Paris, LGDJ, 1974, p. 157-158 ; et le recours en carence, qui permettrait à la Cour de jouer le rôle d'aiguillon législatif sur un Conseil asthénique, mais qui n'a pas réellement été utilisé dans ce sens.

où la jurisprudence agit à la fois comme une garantie de ce qui existe et comme catalyseur de développements nouveaux »⁹. On constate alors que si l'expression « gouvernement des juges » est sans doute excessive — bien que certains l'aient employée à l'endroit de la Cour de Luxembourg¹⁰ —, celle-ci exerce néanmoins un « *law-making power* » modulé qui arrête, corrige ou rectifie les excès (y compris les excès de timidité) du pouvoir communautaire. On doit ensuite s'interroger sur le devenir de cette fonction, à la lumière de l'Acte unique dont on peut se demander s'il ne dissimule pas, dans ses contradictions, la volonté d'assurer un « *law-making power* » limité.

UN « LAW-MAKING POWER » MODULÉ

Le législateur communautaire principal est souvent empêché d'agir par l'impossibilité de concilier des intérêts nationaux contradictoires. Le droit communautaire comporte donc, à un moindre titre que le droit international mais davantage que le droit interne, de nombreuses lacunes. La Cour, utilisant la méthode téléologique, contribue au développement du droit à la fois par une interprétation élargissante des dispositions fondamentales du traité et par la création d'un ordre juridique nouveau. La qualification de ce rôle peut s'effectuer selon trois gradations techniques et politiques.

• La Cour législateur d'appoint ?

Lorsque, à l'occasion de l'exercice des diverses compétences indiquées précédemment, la Cour se fonde sur une source de droit existante et qu'elle en déploie, en conforte ou en renforce le contenu, elle agit comme « un législateur d'appoint et ce sont les auteurs des traités qui l'ont voulu »¹¹. Dans le système juridique communautaire, la source primaire du droit est le traité. Celui-ci n'est qu'un cadre ouvert à la fois aux constructions normatives institutionnelles du couple Conseil-Commission et au pouvoir créateur du juge appelé à éclaircir le contenu des « notions juridiques non précisées »¹².

9. Pierre Pescatore, Aspects judiciaires de l'« acquis communautaire », *Revue trimestrielle de droit européen (RTDE)*, 1981, p. 617-651.

10. Jean-Pierre Colin, *Le gouvernement des juges dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1966.

11. V. Chevallier, *op. cit.*

12. V. Jean Boulouis, *op. cit.*, p. 149 et s.

Dans ce rôle a-t-il par ses audaces, dépassé l'exercice rigoureux de la fonction juridictionnelle ? On constate que son *law-making power* s'est généralement exercé en vue d'étendre ou de consolider le Marché commun au risque de heurter certains Etats ou le Conseil.

Ainsi des quatre libertés de circulation (des marchandises, des personnes, des services et des capitaux) les auteurs des traités visaient surtout la première, les autres n'étant que ses corollaires, prévus dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du Marché commun. Or le juge a non seulement donné une interprétation large à la notion de libre circulation des marchandises, mais il a également déployé les trois autres. Ainsi, il n'a pas tenu compte de l'intention présumée des rédacteurs du traité et a affirmé l'applicabilité des règlements communautaires aux travailleurs ressortissants d'un Etat membre mais ayant accompli leur carrière dans un territoire d'outre-mer relevant d'un autre Etat membre¹³. La Cour a également donné une interprétation large de plusieurs notions. D'abord de la notion de « taxe d'effet équivalent à un droit de douane » appliquée même lorsqu'elles ne sont pas discriminatoires comme le célèbre droit de statistique perçu par l'Italie ou le droit belge perçu par le fonds social des ouvriers diamantaires¹⁴. Ensuite la notion de mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative¹⁵ que la Cour a toujours entendu dans un esprit libérateur. Ainsi, le prix minimum des carburants fixé par un arrêté ministériel français de 1982 a été considéré comme illicite en ce qu'il défavorisait les produits importés¹⁶. Dans le même sens, la notion de « travailleurs »¹⁷, et celle des bénéficiaires du droit d'entrée et de séjour a été étendue par la Cour jusqu'à l'épouse du travailleur migrant ne résidant plus sous le même toit que celui-ci pour cause de mésentente¹⁸... La Cour a aussi élargi la notion de « similarité » servant de base à

13. Arrêt du 31 mars 1977, aff. 87/76, Bozzone/Office de Sécurité sociale d'outre-mer, *Rec.*, p. 687 (concl. Capotorti, p. 699).

14. Arrêt du 1^{er} juillet 1969, aff. jointes 2 et 3/69, Sociaal fonds voor de diamantarbeiders, *Rec.*, p. 211 et jurisprudence subséquente.

15. Arrêt du 11 juillet 1974, aff. 8/74, Dassonville, *Rec.*, p. 837 ; Arrêt du 26 février 1976, aff. 65/75, Tasca, *Rec.*, p. 291 ; Arrêt du 20 février 1979, aff. 120/78, Rewe-Zentral / Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (dite du « Cassis de Dijon »), *Rec.*, p. 649 (concl. Capotorti, p. 666) et la jurisprudence subséquente.

16. Arrêt du 29 janvier 1985, aff. 231/83, Henri Cullet et CSNRA / Centres Leclerc, *RTDE*, 1985, p. 2 ; v. également l'affaire du prix du livre arrêt du 10 janvier 1985, aff. 229/83, Association des Centres Distributeurs Leclerc / Thouars, *RTDE*, 1985, p. 174.

17. Arrêt du 19 mars 1964, aff. 75/63, Unger, *Rec.*, p. 349 ; Arrêt du 23 mars 1982, Levin / Secrétaire d'Etat à la Justice, aff. 53/81, *Rec.*, p. 1049 et la jurisprudence subséquente.

18. Arrêt du 13 février 1985, aff. 267/83, Diatta / Land de Berlin.

l'interdiction des impositions intérieures qui frapperaient de façon supérieure un produit importé de la Communauté par rapport à un produit national « similaire » ; considérant le whisky et le pastis comme produits similaires dès lors qu'ils sont consommés dans les mêmes conditions¹⁹... Elle a de la même façon réduit l'usage des mesures de sauvegarde prévues par le traité, même en vue de protéger la moralité publique, et toujours au nom de la liberté de circulation, pour l'importation de produits pornographiques (poupées gonflables...) dès lors que des marchandises similaires sont librement fabriquées sur le territoire du pays qui prétend interdire l'importation...²⁰.

Plus particulièrement lorsque la France a maintenu son régime de soutien aux producteurs de viande ovine après la période de transition, la Cour a fait prévaloir le principe de libre circulation des produits énoncé dans sa jurisprudence *Charmasson*²¹. De la même façon, c'est par une interprétation téléologique et/ou un appel au système du traité que la Cour a — rejetant le point de vue exprimé par le Conseil — développé les compétences de la Communauté dans le domaine des relations extérieures. Dans son célèbre arrêt *AETR* elle affirme que les Etats membres ne peuvent conclure un accord international qui affecte des règles communes instaurées par la Communauté et que la conclusion d'un tel accord relève de la seule compétence de la Communauté²². Elle va encore plus loin, dans l'arrêt *Kramer* et dans l'avis 1/76 en estimant que la Communauté est investie de cette compétence, « même en l'absence de dispositions expresses à cet égard »²³. Cette jurisprudence a permis la conclusion d'un grand nombre d'accords, notamment

19. Arrêt du 27 février 1980, aff. 168/78, Commission / France (affaire dite des eaux de vie), *Rec.*, p. 347 s.

20. V. J. Biancarelli, *Regard sur la Cour de justice 30 ans après : présence, adaptation, continuité*, *Revue du Marché commun*, n° 309, p. 451 et s. ; P. Pescatore, *La carence du législateur communautaire et le devoir du juge*, *Mélanges Constantinesco*, 1982 ; M. Mortelmans, *Les lacunes provisoires en droit communautaire*, *Cahiers de droit européen*, 1982, p. 410 s.

21. Arrêt du 25 septembre 1979, aff. 232/78, Commission / République française, *Rec.*, p. 2729, appliquant le principe de l'arrêt du 10 décembre 1974, aff. 48/74 ; *Charmasson / Ministre de l'économie et des finances*, *Rec.*, p. 1383 (concl. Warner).

22. Arrêt du 31 mars 1971, aff. 22/70, Commission des Communautés européennes / Conseil des Communautés européennes, *Rec.*, 1971, p. 263 (concl. A. Dutheil de Lamothe).

23. Arrêt du 14 juillet 1976, aff. 3, 4 et 6/76, *Kramer*, *Rec.*, p. 1279 et avis du 26 avril 1977 (Avis 1/76), *Projet d'accord relatif à l'institution d'un fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, *Rec.*, p. 741. La compétence virtuelle ainsi reconnue n'est toutefois pas exclusive et, à la différence de celle établie par l'arrêt *AETR*, elle s'exerce concurremment avec celle des Etats membres.

les accords de pêche²⁴. Or, la Cour statue dans les deux dernières affaires en l'absence de législation dérivée. Elle y dépasse donc son rôle de simple législateur d'appoint pour exercer celui de législateur de substitution.

• *La Cour législateur de substitution ?*

La CJCE joue également un rôle destiné à suppléer le législateur communautaire. Elle exerce alors un pouvoir normatif soit pour contourner l'attentisme dans lequel ce dernier lui semble parfois assoupi, soit en s'arrogeant — par le jeu des méthodes qu'elle utilise — le droit de pousser l'interprétation du droit communautaire jusqu'à anticiper sur des décisions que le Conseil n'a pas encore adoptées.

Ainsi, à propos de la caducité du chapitre VI du traité CEEA, la France estimait qu'une lacune se trouvait ouverte dans le droit communautaire du fait que le Conseil n'avait pas, dans le délai imparti de sept ans, confirmé les dispositions de ce chapitre ou adopté des dispositions nouvelles comme le prévoyait l'article 76 du traité. La Cour, se substituant au Conseil manifestement défaillant, a considéré que la caducité ne se présuait pas en se fondant sur le risque de « rupture de continuité » qui existait, dans un domaine où le traité a prévu la poursuite d'une politique commune²⁵.

Dans sa célèbre délibération 1/78 du 14 novembre 1978, la Cour, passant outre la position du Conseil qui s'opposait à la participation de la Communauté à la convention sur la protection physique des matières et installations nucléaires, a affirmé que la Convention de Vienne devait être conclue conjointement par les Etats et la Communauté²⁶. Ce comportement de la Cour suscita, on le rappellera dans un instant, de vives réactions, notamment dans la classe politique française.

De la même façon, la doctrine a longtemps considéré que les *directives* étaient, par nature, d'application indirecte, médiatisée. Cette conception se déduisait d'une interprétation exégétique de l'article 189 du traité. C'est encore la Cour qui, se substituant au législateur primaire, affirma d'abord que... « si en vertu de l'article 189,

24. V. les observations de Brigitte Laloux, *op. cit.*, p. 443-444.

25. Arrêt du 14 décembre 1971 : Commission / République française, aff. 7/71, *Rec.*, p. 1003 (concl. Romer).

26. La Communauté dispose d'une compétence exclusive en matière d'approvisionnement nucléaire, à l'intérieur comme dans les rapports externes..., Délibération 1/78 du 14 novembre 1978, *Rec.*, p. 2151.

les règlements sont directement applicables... il n'en résulte pas que d'autres catégories d'actes visés par cet article ne peuvent jamais produire d'effets analogues »²⁷ et ensuite qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que l'article 189 reconnaît à la directive d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose puisse être invoquée par des personnes concernées.

La Cour de Luxembourg légifère parfois par simple transposition de normes propres à un autre système juridique. Cette technique domine toute sa construction jurisprudentielle des « droits fondamentaux » (droits de l'homme). « Sous peine de commettre un déni de justice », la Cour s'est ainsi déclarée obligée, lorsqu'elle se trouvait face à un problème pour la solution duquel le traité ne contient pas de règles, de le résoudre « en s'inspirant des règles reconnues par les législations, la doctrine et la jurisprudence des Etats membres »²⁸. Or ni le préambule du traité CEE, ni les « principes » qui forment sa première partie (art. 1 à 8) ne mentionnent les droits de l'homme. C'est donc finalement la Cour qui, par une jurisprudence systématique depuis 1969 a souligné que « les droits fondamentaux font partie des principes généraux du droit dont elle assure le respect »²⁹.

La dynamique jurisprudentielle de la Cour est enfin et surtout,

27. Arrêt du 1^{er} février 1977, aff. 51/76, *Nederlandse Ondernemingen / Inspecteur de Invoerrechten en Accijnzen*, *Rec.*, p. 113, 127 (concl. Mayras, p. 130) ; Arrêt du 23 novembre 1977, aff. 38/77, *Enka / Inspecteur...*, *Rec.*, p. 2203, 221 (concl. Warner, p. 2217) ; Arrêt du 29 novembre 1978, aff. 21/78, *Delkvist / Anklagemyndigheden*, *Rec.*, p. 2327, 2340 (concl. Mayras, p. 2342) ; Arrêt du 5 avril 1979, aff. 148/78, *Ministère public / Ratti*, *Rec.*, p. 1629, 1641 (concl. Reischl, p. 1647) ; Arrêt du 19 janvier 1982, aff. 8/81, *Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt*, *Rec.*, p. 53 (concl. Slynn) ; Arrêt du 1^{er} mars 1983, aff. 301/81, *Commission / Belgique*, *Rec.*, p. 467, 478 (concl. Rozès, p. 458)...

28. Arrêt du 12 novembre 1969, aff. 29/69, *Stauder / Ulm*, *Rec.*, p. 419 ; Arrêt du 15 juin 1978, aff. 159/77, *Defrenne / Sabena*, *Rec.*, p. 1365, 1379 (concl. Capotorti, p. 1381) ; Arrêt du 12 octobre 1978, aff. 10/78, *Belbouab / Bundesknappschaft*, *Rec.*, p. 1915, 1925 (concl. Capotorti, p. 126) ; Arrêt du 13 décembre 1979, aff. 44/79, *Liselotte Hauer / Land Rheinland-Pfalz*, *Rec.*, p. 3727, 3744 (concl. Capotorti, p. 3752) ; Arrêt du 19 juin 1980, aff. jointes 41, 121 et 796/79, *Testa / Bundesanstalt für Arbeit*, *Rec.*, p. 1979, 1996 (concl. Reischl, p. 1999) ; Arrêt du 26 juin 1980, aff. 136/79, *National Panasonic / Commission*, *Rec.*, p. 2033, 2057 (concl. Warner, p. 2061) ; Arrêt du 11 juin 1985, aff. jointes 60 et 61/84, *Cinéthèque / Fédération nationale des Cinémas français*, *Rec.*, p. 2605 (concl. Slynn, p. 2606).

29. Arrêt du 13 décembre 1979, aff. 44/79, *Liselotte Hauer / Land Rheinland-Pfalz*, *Rec.*, p. 3744, concl. Capotorti. Dans le même sens, Arrêt du 15 juin 1978, aff. 149/77, *Defrenne / Sabena*, *Rec.*, p. 1365, 1379, concl. Capotorti, p. 1381, et une jurisprudence abondante dont les principaux arrêts sont indiqués dans le *Répertoire de jurisprudence de droit communautaire*, Série A-1.2.1.0. V. également les observations de Brigitte Laloux, En lisant le traité de 1957 : comment son application a suscité des développements qu'il n'avait pas prévus, *Revue du Marché commun*, n° 309, août-septembre 1987, p. 442 et s.

à l'origine de la création d'un ordre juridique nouveau, distinct de celui des Etats membres, « au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants »³⁰. Or, le principe de primauté du droit communautaire, combiné avec celui d'applicabilité directe a pour conséquence, non seulement de rendre inapplicable de plein droit toute disposition contraire de la législation nationale existante, mais encore « ... d'empêcher la formation valable de nouveaux actes législatifs nationaux dans la mesure où ils seraient incompatibles avec des normes communautaires »³¹.

• *La Cour législateur « mégalomane » ?*

Les réactions politiques à certaines des positions de la Cour que l'on vient d'exposer ont été parfois assez vives. Elles ont été plus particulièrement le fait de personnalités politiques réputées pour leur attachement à une conception intégriste de la souveraineté qui implique une prédominance de la fonction normative du Conseil statuant à l'unanimité.

Ainsi, l'octroi d'un effet direct aux directives a-t-il été perçu comme une atteinte à l'équilibre organique. Déjà, en 1965, la France avait critiqué officiellement, dans un aide-mémoire de Maurice Couve de Murville, le caractère trop impératif des directives³². Plus tard, Jean Foyer y vit une « usurpation du pouvoir législatif » des Etats membres³³. Plus sensible encore, le secteur nucléaire, visé par la délibération 1/78 suscita une proposition de loi, déposée le 17 février 1979 par M. Debré et J. Foyer selon laquelle devait être « ... expressément constatée la nullité au regard de la République française pour cause de fraude et d'excès de pouvoir, de l'acte dit : Délibération de la Cour... »³⁴. Dans les divers commentaires qu'il en fit dans la presse, M. Debré affirmait alors qu'il fallait « ... rogner les ongles de cette Cour mégalomane... »³⁵. Le Gouver-

30. Arrêt du 5 février 1963, aff. 26/62, Van Gend en Loos, *Rec.*, p. 1 ; et arrêt du 15 juillet 1964, aff. 6/64, Costa / ENEL, *Rec.*, p. 1141.

31. Arrêt du 9 mars 1978, aff. 106/77, Simmenthal, *Rec.*, 1978, p. 629, 634-644 (concl. Reischl, p. 646).

32. Aide mémoire des 17-18 janvier 1965.

33. Jean Foyer, Le contrôle des parlements nationaux sur la fonction normative des institutions communautaires, *Revue du Marché commun*, 1979, p. 161.

34. « Proposition de loi portant rétablissement de la souveraineté de la République en matière d'énergie nucléaire », Assemblée nationale, n° 917. Ce texte fut rejeté par 243 voix contre 226.

35. *Le Monde*, 11 janvier 1979 ; *Enerpresse*, n° 2280 du 13 mars 1979.

nement de l'époque refusa l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale mais un débat eut néanmoins lieu, ultérieurement³⁶ et la loi du 25 juillet 1980 en a tenu compte en soumettant à l'autorisation du Gouvernement l'importation et l'exportation des matières nucléaires. M. Debré est revenu à la charge en 1988, notamment sur l'arrêt qui oblige les caisses d'allocations familiales à verser les prestations familiales françaises aux ouvriers étrangers en France, arrêt qui, selon lui, « ... interdirait toute politique familiale française et nous contraindrait à financer la natalité des autres pays »³⁷. Il a demandé à cette occasion la révision de l'Acte unique afin de défendre la souveraineté française. Or, précisément, celle-ci paraît peut-être moins menacée par ce dernier qu'on a pu le prétendre en ce que le *law-making power* de la Cour est finalement, à plusieurs égards, modéré.

UN « LAW-MAKING POWER » MODÉRÉ

Si l'existence d'une fonction normative de la Cour n'est contestée par aucun des observateurs, l'existence de limitations à cette fonction est plus diversement analysée. Les uns — au demeurant assez peu nombreux — interrogent la rédaction de l'Acte unique qui pourrait comporter implicitement ou explicitement une réduction de ce pouvoir. Les autres, limitant leur analyse à la portée de la jurisprudence antérieure, croient y déceler la manifestation d'un *law-making power* autolimité par les juges eux-mêmes. Enfin les Cours suprêmes de certains Etats qui ont semblé vouloir également réduire la portée de l'action normative des juges de Luxembourg sont peut-être sur le point de changer de jurisprudence...

• *Un pouvoir modéré par les Etats membres ?*

Quelques commentateurs laissent en effet sous-entendre que l'Acte unique pourrait avoir pour effet — sinon pour objet — d'arrêter ou de modérer l'expansion de la construction communautaire par la voie jurisprudentielle. Pour le juge Pescatore, l'examen critique de l'acte montre que ... « le public européen, y compris le public juridique, a été victime d'une vaste opération de désinforma-

36. *Journal officiel*, Assemblée nationale, Débats, séance du 26 avril 1979, p. 3140.

37. *Le Monde* du 12 octobre 1988.

tion politique... »³⁸. Pour comprendre ses propos, il faut distinguer deux catégories d'effets de l'AUE sur la Cour et sa jurisprudence. Les premiers *spécifiques*, directs et explicites sont engendrés par ses articles 4 et 5, 11 et 12, 26 et 27. Ils ont pour objet d'habiliter le Conseil à adjoindre à la Cour une juridiction de première instance et visent à simplifier la procédure de révision du Titre III du Statut de la Cour. Ils ne concernent pas notre sujet. Les seconds *indirects*, induits et implicites émergent des dispositions matérielles, ils ont engendré un profond débat au lendemain même de sa signature³⁹.

Issus des nouveaux articles 8 A et 100 A du traité CEE ils sont au cœur de la critique et visent selon le juge Pescatore à « annuler l'acquis jurisprudentiel sur plusieurs points sensibles »⁴⁰. Au moins trois secteurs couverts par le *law-making power* de la CJCE semblent remis en cause par l'AUE.

D'abord l'article 8 A fixe la réalisation d'un marché intérieur « sans frontières » pour le 31 décembre 1992. Or le traité CEE avait déjà prévu la réalisation du « Marché commun » pour le 1^{er} janvier 1970. Quelle serait donc la signification de la nouvelle disposition, sinon d'ouvrir une nouvelle période de transition qui, à la différence de la précédente « ne crée pas d'effets juridiques automatiques »⁴¹. On peut se demander si les Etats membres ne se sont pas de la sorte prémunis contre la jurisprudence *Charmasson* selon laquelle, aux termes de la période de transition, des organisations nationales de marché ne peuvent plus faire obstacle au plein effet des dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises⁴². La protection des droits des particuliers en cas d'inexécution des obligations des Etats membres relatives à la liberté d'établissement dans les délais fixés, qui résulte de la jurisprudence *Reyners* se trouve également compromise. La Cour y avait dit que depuis la fin de la période de transition, l'article 52 CEE organisant

38. Pescatore, Observations critiques sur l'« acte unique européen », in Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles, *L'acte unique européen*, journée d'études, Bruxelles, 1^{er} mars 1986, p. 39 à 65 ; Some critical remarks on the Single European Act, in *Common Market Law Review*, 1987, p. 9 et s. Critiques commentées, in Centre d'Etudes internationales et européennes, *L'acte unique européen*, table ronde, Strasbourg, 14 mars 1986. Université des Sciences juridiques de Strasbourg, 118 p. V. également Antonio Tizzano, La Cour de justice et l'Acte unique européen, in *Du droit international au droit de l'intégration — Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, p. 691-727.

39. V. Pierre Pescatore, *op. cit.*, Bruxelles, p. 39.

40. Pescatore, *op. cit.*, p. 45.

41. Déclaration relative à l'article 8A du traité CEE, annexée à l'Acte unique.

42. Notamment des articles 12, 30, 38 et 40 CEE, v. Arrêt du 10 décembre 1974, aff. 48/74, *Charmasson / Ministre de l'économie et des finances*, *Rec.*, p. 1383 (concl. Warner).

la liberté d'établissement, était directement applicable malgré l'absence des directives prévues⁴³.

Ensuite, la réalisation de la libre circulation des marchandises paraît, aux termes de l'article 100 A, § 1, et du renvoi qu'il contient à l'article 8 A, subordonnée à l'harmonisation préalable des législations nationales ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Or précisément, la Cour avait refusé ce point de vue affirmant que « les divergences qui subsistent à défaut d'harmonisation des règles nationales... ne sauraient être érigées en obstacle à la libre circulation de marchandises dans le Marché commun »⁴⁴.

Enfin les Etats membres réaffirment dans l'article 100 A, § 3 et 4, leur droit d'instituer unilatéralement des interdictions ou restrictions d'importation ou d'exportation pour les motifs énoncés à l'article 36 CEE, en élargissant le catalogue qui y figure (ordre public, sécurité publique, santé publique) à quatre nouveaux domaines de protection : l'environnement, le milieu du travail, les consommateurs, et la sécurité. On remarque qu'il ne s'agit pas ici de la sécurité « publique » — déjà mentionnée à l'article 36 — mais de la « sécurité » tout court, ce qui élargit la portée du concept, par exemple à des notions comme celle de sécurité économique, de sécurité des approvisionnements, de normes de sécurité technique..., dont les vertus protectionnistes sont bien connues. On remarque également que la « protection du milieu du travail » qui figure au § 4 peut parfaitement fonder des restrictions aux échanges destinées à protéger un secteur de production nationale affecté par la crise de l'emploi. Or, précisément, la Cour a, dans une jurisprudence constante, et sur les objets les plus variés, donné une interprétation restrictive des exceptions au principe de libre circulation figurant à l'article 36⁴⁵.

Il convient toutefois de ne pas exagérer ce qui paraît être la portée négative de l'AUE. Il faut tenir compte du fait que les arti-

43. Arrêt du 21 juin 1974, aff. 2/74, Jean Reyners / Etat belge, *Rec.*, p. 631.

44. Arrêt du 20 janvier 1981 ; aff. jointes 55/80 et 57/80, Musik-Vertrieb Membran GMSHK-Tel International GEMA, *Rec.*, p. 147, concl. Warner, p. 167.

45. Arrêt du 19 décembre 1968, aff. 13/68, Sté Salgoil / Ministère du commerce extérieur de la République italienne, *Rec.*, p. 661 ; Arrêt du 15 décembre 1976, aff. 35/76, Simmenthal, *Rec.*, p. 1871 ; janvier 1977, aff. 46/76, Bauhuis / Pays-Bas, *Rec.*, p. 5 (concl. Reischl). On sait que la Cour a cependant accepté d'étendre l'application de l'article 36, sous réserve que soit respecté le principe de proportionnalité, arrêt du 11 juillet 1985, aff. 60 et 61/84, Société cinéthèque. Mais dans son arrêt Souvenir d'Irlande, elle avait eu soin de préciser « les exceptions qu'il énumère (art. 36) ne peuvent être étendues à des cas autres que ceux limitativement prévus », arrêt du 17 juin 1981, aff. 113/80, Commission/Irlande, *Rec.*, p. 1638.

cles 8 A et 100 A précisent qu'ils s'appliquent « sans préjudice des autres dispositions » du traité CEE, par conséquent des articles 30 et 36 et, du même coup, de la jurisprudence interprétative qu'ils ont suscitée. D'autre part si les Etats sont effectivement autorisés à prendre des mesures unilatérales de protection, même après l'adoption de mesures communautaires d'harmonisation, cette faculté ne s'exercera que selon les procédures de contrôle et selon l'interprétation restrictive que la Cour a toujours donné des dérogations aux libertés de circulation. Enfin, si ces « reculs » sont les prix consentis pour permettre aux Etats d'accepter les innovations non négligeables relatives notamment à la multiplication des cas de passage du vote à l'unanimité au vote majoritaire, ils hypothèquent peut-être moins l'évaluation d'ensemble de l'AUE. D'autant que, finalement, c'est peut-être aussi à la Cour elle-même que revient le rôle principal de limitation de son *law-making power*.

• *Un pouvoir autolimité par la Cour ?*

La Cour aurait pu aller plus loin encore dans sa politique législative. Or elle se dénie à elle-même toute compétence de cette nature, ce qui explique sa nécessaire prudence et, du même coup, le caractère excessif des accusations dont elle a parfois été l'objet. Evoquant d'ailleurs l'absence regrettée d'un acte communautaire, son président affirmait, lors de l'audience solennelle du 24 janvier 1985 : « ... je le répète, la Cour n'est pas un législateur et elle se tourne vers vous, Messieurs, qui avez le droit d'initiative en matière de législation communautaire, pour que soient adoptées les dispositions exigées par des circonstances de plus en plus évolutives... » Après tout, il est vrai, son œuvre normative si elle s'est développée en profondeur, est demeurée circonscrite en surface, ne serait-ce qu'en raison de la naturelle retenue des juges. Lorsqu'on observe l'action unificatrice de la CJCE, notamment dans l'exercice de ses compétences préjudicielles, on constate à la fois la modération et l'efficacité avec laquelle elle use de son *law-making power*. R.-M. Chevallier n'estimait-il pas se trouver... « devant un juge qui participe, humblement et à sa place, à la fonction législative... »⁴⁶ ?

Ainsi, l'effet direct des directives inventé (au sens de découvert) par la Cour aurait pu être généralisé. Si elle s'en est abstenue, c'est sans doute par crainte de se retrouver dans une situation d'isolement à l'égard des Etats membres. Elle a finalement admis cet

46. R.-M. Chevallier, *op. cit.*, p. 16.

effet direct à titre exceptionnel, et de façon limitée, réduit au droit pour les particuliers d'invoquer celles-ci à l'encontre de « l'Etat membre qui n'a pas pris, dans les délais, les mesures d'exécution imposées par la directive (et qui) ne peut opposer aux particuliers le non-accomplissement, par lui-même, des obligations qu'elle comporte »⁴⁷. De la même façon, le recours en carence destiné à sanctionner les inactions des organes contraires au droit communautaire n'a pas été utilisé par la Cour, qui y aurait pourtant trouvé un solide justificatif juridique, pour déployer un véritable pouvoir législatif. La Cour a bien exercé son *law-making power* pour reconnaître la « légitimation active » du Parlement européen, c'est-à-dire le droit pour celui-ci d'intenter ce type de recours⁴⁸, alors que la doctrine n'y était pas unanimement favorable⁴⁹. Mais d'une part elle l'a fermé aux personnes physiques ou morales en considérant comme irrecevable leur recours en carence dès lors que le seul instrument juridique permettant de leur donner satisfaction aurait été un règlement⁵⁰. Et d'autre part, tout en admettant la « légitimation active » du Parlement européen, elle a posé des conditions — quant à l'individualisation des actes dont l'abstention serait considérée comme illégale — qui limitent l'exercice et la portée du droit ainsi reconnu⁵¹.

• *Un pouvoir modéré par les juges nationaux ?*

Les audaces de la Cour sur le plan « législatif » n'ont de force et d'efficacité que dans la mesure où, revêtues de l'autorité de la chose jugée (ou interprétée), elles sont prises en compte par les juridictions nationales. Or cette autorité a été au moins implicitement rejetée, notamment par certaines juridictions suprêmes. Ainsi, dans l'affaire *Cohn-Bendit* le commissaire du Gouvernement avait longuement invité le Conseil d'Etat français à s'appuyer sur la jurisprudence de la CJCE qui avait admis l'effet direct des directives⁵², mais ce dernier n'en a pas tenu compte et s'est limité à

47. Arrêt du 5 avril 1979, aff. 148/78, Ministère public / Ratti, *Rec.*, p. 1629 (concl. Reischl, p. 1647).

48. Arrêt du 22 mai 1985, aff. 13/83, Parlement/Conseil, *Rec.*, p. 1513 (concl. Lenz, p. 1515).

49. V. G. Vandersanden et A. Barav, *Contentieux communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1977, p. 238-239, spécialement aux notes 70 à 80.

50. Arrêt du 28 mars 1979, aff. 90/78, Granaria / Conseil et commission, *Rec.*, p. 1081 (concl. Capotorti, p. 1094).

51. V. les observations de Jean-Paul Jacqué à la *RTDE*, 1985, p. 761-766.

52. V. conclusions de M. Genevois, *RTDE*, 1979, p. 157 et s. note Dubouis, p. 169 à 180.

l'application littérale de l'article 189 du traité CEE au terme de laquelle la directive ne peut en aucun cas produire d'effet direct. En revanche, on a pu noter que la Cour constitutionnelle allemande, abandonnant la position analogue à celle du Conseil d'Etat préalablement adoptée, avait, dans son ordonnance *Bundesfinanzhof*⁵³, déclaré que la Loi fondamentale ne faisait pas obstacle au développement prétorien du droit communautaire opéré par la Cour de justice, affirmant que dans certaines circonstances, la possibilité pour un justiciable d'invoquer une directive devant le juge interne ne constituait pas un dépassement de la compétence communautaire. L'abandon partiel de sa conception dualiste par la Cour constitutionnelle italienne dans son arrêt *Granital*⁵⁴ semble également la rapprocher des principes dégagés par la CJCE dans l'arrêt *Simmenthal*. On peut donc se demander si finalement les limitations au *law-making power* du juge communautaire ne seraient pas progressivement réduites par les juridictions nationales et si ce dernier n'est pas désormais moins bridé qu'on n'aurait pu le croire par un Acte unique au demeurant assez ambigu et surestimé.

53. 16 juillet 1981. *RTDE*, 1981, p. 779 s.

54. 8 juin 1984. *RTDE*, 1985, p. 414, v. également Marco Darmon, *Juridictions constitutionnelles et droit communautaire*, *ibid.*, 1988, p. 217 et s.

RÉSUMÉ. — *La Cour de justice des Communautés européennes exerce un pouvoir législatif lorsqu'elle comble les lacunes du droit communautaire existant ou se substitue au Conseil dont l'inaction retarde l'application du traité ou l'élaboration du droit dérivé. L'Acte unique européen semble pouvoir limiter à l'avenir cette fonction créatrice de la jurisprudence dont la Cour n'a pas abusé.*

MARIO BETTATI. — **The « law-making power » of the European Court.**

The Court of Justice of the European Community practise a law-making power when it fills the blanks and the deficiencies of the European law or when it substitute itself for the Council whose inactivity make late the enforcement of the treaty or the elaboration of the derivate-law. The Single European Act seems to be able to limit this function of the case law of which the Court did not abuse.

DUSAN SIDJANSKI

Communauté européenne 1992 : gouvernement de comités?

La formule gouvernement de comités n'est ni récente ni réservée à la Communauté européenne. Le processus gouvernemental anglais a fait l'objet dans les années cinquante d'une étude du P^r Wheare qu'il a intitulée de manière révélatrice *Government by Committee*. De son côté, Jean Meynaud a rapporté dans ses *Nouvelles études sur les groupes de pression* (en 1962) une estimation officielle selon laquelle le nombre de comités consultatifs s'élèverait en France à 5 000 dont les neuf dixièmes établis auprès des administrations centrales. Depuis la création des régions, les comités prolifèrent à ce niveau. De plus, les commissions du Plan ainsi que le Conseil économique et social ne sont pas étrangers à cette propension à gouverner par l'intermédiaire de comités. Cette même propension se retrouve sous des formes diverses dans les Etats membres de la CE. En Suisse, la consultation des groupes socio-économiques réunis en comités d'experts constitue l'axe principal du processus de décision en matière économique. Les pays socialistes eux-mêmes n'échappent pas à cette emprise des comités comme le témoignent les exemples de Yougoslavie (« gouvernement par délégation » et « autogestion ») et de l'Union soviétique. Cependant, l'hypertrophie des comités est souvent contrebalancée par la personnalisation du pouvoir. Cette évolution parfois cyclothymique mais bien affirmée dans les pays socialistes (Tito, Brejnev, Gorbatchev) n'est pas absente en Occident. Les démocraties occidentales bien que submergées de comités ne se privent pas toujours de leaders politiques imposants tels que de Gaulle, Reagan, Mme Thatcher ou Mitterrand. Tout en s'inscrivant dans des systèmes politiques ou économiques diffé-

rents, ces tendances en apparence contradictoires alliant comités et leadership semblent liées à certaines conditions des sociétés industrielles ou postindustrielles. Le règne des comités s'est étendu à mesure que des organisations (partis, entreprises, organisations socio-économiques, etc.) et des institutions publiques ont quadrillé les sociétés développées. Cependant, l'extension des réseaux organisationnels n'a pas pour autant diminué — bien au contraire — le rôle de la personnalité des dirigeants politiques, économiques ou sociaux.

La Communauté européenne s'inscrit dans cette tendance générale que, par surcroît, elle semble renforcer. En effet, la CE est peuplée de toutes sortes de comités qui s'ajoutent à sa structure institutionnelle composée de conseils et d'organes collégiaux. Cet aspect collégial est accentué dans les institutions et organes intergouvernementaux qui tels que le Conseil européen, le conseil des ministres ou le comité des représentants permanents (COREPER) connaissent une fréquence de rotation à la présidence semestrielle plus élevée que celle annuelle du Conseil fédéral suisse. Ainsi, se trouve atténué le rôle du Président par crainte de son influence au profit de l'anonymat collégial. En revanche, les institutions communautaires telles que la Commission, le Parlement européen ou le Comité économique et social disposent de présidences de plus longues durées, soit en moyenne de quatre ans. De la sorte, leur caractère collégial ou de comité peut être partiellement contrebalancé par le rôle du Président.

Des nuées de comités et des milliers d'experts voltigent autour des deux principales institutions qui incarnent le pouvoir actif de décision, la Commission et le Conseil. Il est probable que, toutes proportions gardées, le nombre et le rôle des comités y sont plus importants que dans les Etats membres. Les raisons en sont multiples : en premier lieu, les comités nombreux composés d'experts nationaux, de fonctionnaires des administrations des pays membres ou des représentants de gouvernements membres s'additionnent à d'autres comités qui remplissent des fonctions comparables aux comités consultatifs qui sont associés à l'action des pouvoirs publics nationaux. En effet, dans une Communauté plurinationale, la fonction de consultation des groupes d'intérêt se double de la fonction de participation des administrations nationales au processus de décision, fonction indispensable à la préparation des dossiers et à la formation des consensus à divers niveaux. Cette fonction — présente aussi dans les Etats fédéraux — revêt des formes diverses dans la CE, notamment celles des comités ou réunions d'experts

nationaux au niveau de la Commission ou bien des groupes de travail du COREPER au niveau du Conseil.

En deuxième lieu, l'organisation communautaire ne disposant pas de mémoire ancienne et d'une longue tradition est obligée de s'entourer d'un tissu dense de comités susceptibles de lui fournir informations, données et études sur des règles et pratiques souvent fort différentes d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre. Face à cette diversité de traditions, de conceptions ou d'approches et de comportements, la contribution d'experts nationaux, d'experts indépendants ou de représentants de groupes d'intérêt aide la Commission à dégager une ligne communautaire. Par rapport aux contacts bilatéraux, le travail au sein des comités offre l'avantage d'une confrontation d'approches et de points de vue qui permet de faire apparaître, grâce à un effort commun, les éléments de l'intérêt communautaire ainsi que les limites des résistances nationales ou sectorielles.

En troisième lieu, ce sont les mêmes raisons qui incitent les appareils étatiques à associer à leurs activités groupes socio-économiques et experts extérieurs, qui sont à l'origine des processus de consultation dans la CE. De fait, ces acteurs socio-économiques lui fournissent des connaissances techniques dont ils sont les détenteurs privilégiés dans leurs secteurs d'activité. Mais, outre leur savoir, ils renseignent les institutions communautaires (dont la Commission au premier chef) par leurs avis et leurs prises de décisions sur la répartition des forces au sujet d'un problème ou d'une solution commune envisagée. C'est leur double apport à l'élaboration de décision ainsi qu'à la formation des consensus ou de convergences qui facilite la prise de décisions communes et contribue à garantir leur exécution et leur efficacité.

Ces diverses considérations aboutissent à une question fondamentale, au centre de nos préoccupations : quel est le rôle effectif des comités dans l'élaboration, la prise et l'exécution de décisions communautaires ?

Selon le schéma général, la Commission assume un rôle actif et prépondérant au cours de la phase d'élaboration. Puis, elle participe activement à la phase de prise de décision par le Conseil qui décide, en coopération avec le Parlement européen et après avoir pris l'avis du Comité économique et social. Une fois les actes formulés, c'est à la Commission qu'il revient d'en assurer la gestion et le contrôle de l'exécution. Ce schéma classique accuse un défaut majeur : il passe sous silence l'apport des comités et des acteurs socio-économiques. C'est pourquoi, afin d'essayer de donner une

réponse à la question centrale que nous venons de poser, nous nous proposons d'esquisser un tableau des comités de la CE puis d'évaluer leur rôle dans le processus communautaire. Dans l'élaboration des règles communautaires comme dans leur application, la Commission s'appuie sur des comités consultatifs à composition socio-économique, sur des comités mixtes composés de représentants des partenaires sociaux et des pouvoirs publics ainsi que sur des comités d'experts nationaux. A ce réseau de comités consultatifs s'ajoutent deux comités mixtes de gestion (exemple : Conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) ainsi que de concertation, à savoir le Comité permanent d'emploi et la conférence tripartite. Le premier est à composition paritaire d'organisations communautaires des employeurs et travailleurs (UNICE pour l'industrie, COPA pour l'agriculture, CEEP pour les entreprises publiques, Confédération Européenne des Syndicats - CES). La deuxième qui se réunit périodiquement sans être institutionnalisée comprend outre les mêmes organisations socioprofessionnelles quatre représentants de la Commission (2 vice-présidents et 2 membres), le président et le secrétaire général du Conseil ainsi que les ministres des Etats membres.

Le réseau des comités constitués au niveau de la Commission et du Conseil se compose d'environ *trois cents* organismes¹. Outre les comités consultatifs à composition professionnelle ou mixte, il comprend de nombreux comités dont les membres sont des experts nationaux ou gouvernementaux, des fonctionnaires, des hauts responsables d'organismes publics telles les banques centrales. La densité des réseaux varie selon les secteurs d'activité communautaires : une quinzaine assistent le service de l'Union douanière, une trentaine fonctionnent en matière d'emploi, d'affaires sociales et d'éducation (DGV) et autant dans le domaine de l'environnement des consommateurs et de sécurité (DGXI) et un peu plus au titre de marché intérieur et des affaires industrielles (DGIII). Comme on pouvait s'y attendre le tissu le plus dense s'est constitué dans le secteur agricole là où la politique communautaire est la plus structurée : 70 comités dont 35 consultatifs, 16 divers et une vingtaine de comités de gestion. Les premiers donnent leur avis lors de l'élaboration ou de la mise en œuvre des règlements et décisions en matière agricole ; les comités de gestion, composés de représentants gouvernementaux, visent à alléger la procédure du Conseil en assumant le contrôle des mesures d'application que la Commission

1. Comités Luxembourg, Office des Publications officielles de la Communauté.

est appelée à prendre en matière d'organisations de marchés agricoles ou pour chaque catégorie de produits. Les projets des mesures à adopter sont soumis au comité de gestion compétent qui donne un avis à la majorité qualifiée. Si la Commission arrête des mesures en décidant de passer outre à cet avis, le Conseil peut modifier la décision de la Commission dans un délai d'un mois. S'il est évident que ces comités de gestion participent au processus de décision de manière directe et effective, il est en revanche bien plus difficile d'évaluer l'influence des comités consultatifs agricoles. Le poids de leurs avis qui ne lient pas la Commission, varie selon la représentativité, l'importance et la compétence de leurs membres ainsi que de leur degré de consensus. Il est significatif de noter que les organisations professionnelles ne les considèrent pas — sans pour autant les négliger — comme des accès très efficaces auprès de l'administration de la Commission.

Malgré l'existence de ce réseau dense de comités — réseau qui selon toute probabilité connaîtra un nouvel essor dans la perspective de 1992 — la Commission pratique une large consultation lors de l'élaboration de ses propositions². A cette consultation devenue coutumière sont associées d'une part les organisations professionnelles constituées à l'échelon de la Communauté (UNICE, COPA, CES, organismes par secteur et par branche) et, d'autre part, les experts nationaux convoqués à titre officieux par la Commission. Cette double consultation menée séparément complète celle plus officielle des comités consultatifs au sein desquels les organisations professionnelles communautaires remplissent des tâches de soutien et de coordination. Cependant qu'il s'agisse de comités consultatifs, de réunions d'organisations professionnelles communautaires ou de réunions d'experts nationaux, leurs contributions, quelque importantes qu'elles soient, revêtent la forme d'avis ou d'opinions et n'ont qu'une portée consultative. Institution collégiale par excellence, la Commission a seule la responsabilité de ses propositions ou de ses décisions.

Le rôle des comités au niveau du Conseil se distingue par leur intervention directe et officielle dans le processus de décision. Dès lors, il n'est pas étonnant que le réseau de comités ou de groupes de travail se révèle d'une densité comparable, à l'exception des comptes d'organisation professionnelle, à celle qui caractérise le tissu autour de la Commission, d'autant que plus d'un comité fonctionne à cheval sur les deux niveaux. En effet, les comités et les

2. D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la CE, Il Politico*, 1982.

réunions d'experts nationaux sont, dans l'ensemble reproduits au sein de l'infrastructure du Conseil. Cette infrastructure comprend tout d'abord un rouage clé, le Comité des représentants permanents (COREPER) dont relèvent une cinquantaine de groupes de travail. Le COREPER composé d'ambassadeurs et de leurs adjoints s'appuie sur un réseau de groupes de travail. Le COREPER a de larges responsabilités dans les matières communautaires : il a la charge de la préparation des travaux et des délibérations du Conseil. Dans le secteur agricole, le comité spécial agriculture bénéficie de l'apport d'une trentaine de groupes de travail couvrant les divers produits ou activités. Trois aspects de cette infrastructure méritent une attention particulière :

1^o L'importance des représentations permanentes qui ont en moyenne une trentaine de membres dont un noyau d'un tiers provenant des affaires étrangères et les deux tiers des ministères correspondant aux diverses activités de la CE. En raison de la distance géographique, la représentation grecque est la plus nombreuse avec plus de 50 membres.

2^o La composition des groupes de travail qui comprennent des membres des représentations permanentes mais aussi et le plus souvent, en raison de la technicité et de l'ampleur des tâches, des experts gouvernementaux qui viennent siéger à Bruxelles. Ainsi se produit un gigantesque brassage d'experts gouvernementaux et fonctionnaires nationaux qui tout au long du processus d'élaboration et de préparation des décisions dialoguent et font l'apprentissage de la Communauté et des autres administrations. Cet apprentissage se poursuit au cours des deux phases, l'une dans les réunions convoquées par la Commission et l'autre dans les groupes de travail au niveau du Conseil car, le plus souvent ce sont les mêmes experts qui interviennent d'abord à titre plutôt personnel, puis à titre de représentants gouvernementaux.

3^o La grande majorité des décisions est prise par le Conseil sur proposition de la Commission et en coopération avec le Parlement européen. Les questions importantes ou controversées font l'objet de débats au Conseil entre ministres et membres de la Commission qui participent aux réunions du Conseil de même qu'un représentant de la Commission assiste à toutes les réunions préparatoires au COREPER dans les comités spéciaux ou dans les groupes de travail. Cependant, lorsque les représentants permanents et le représentant de la Commission parviennent à un accord sur des questions techniques ou moins importantes, cet accord est entériné

par le Conseil sans discussion³. Dans ces conditions et avec l'approbation du représentant de la Commission, le COREPER acquiert en réalité un pouvoir de décision. D'où l'appréhension parfois exprimée à l'égard du pouvoir considérable dont pourraient disposer des comités de hauts fonctionnaires et d'experts et de fonctionnaires communautaires. D'où la référence au gouvernement de comité ou au gouvernement de techniciens.

L'intervention du Comité économique et social dans ce processus de décision ne modifie pas les caractéristiques que nous venons d'esquisser. En effet, le CES est un organisme de consultation qui sous une forme institutionnalisée et générale associe diverses catégories d'acteurs socio-économiques nationaux à l'élaboration des normes et des politiques communautaires. Ses 189 conseillers sont répartis en 9 sections correspondant aux principaux domaines de la CE et chargées d'élaborer des avis. Ceux-ci sont adoptés en séances plénières où les conseillers sont organisés en trois groupes : groupe I : des employeurs, groupe II : des travailleurs et groupe III : des activités diverses (le plus nombreux).

Au sein des deux premiers la coordination est assurée par l'UNICE et la Confédération européenne des Syndicats respectivement. Par sa composition, le CES (Comité économique et social) a pour mission de refléter la diversité des intérêts et de faire entendre leur voix dans le concert communautaire. Dès lors se pose la question de la portée et de l'influence de ses avis qui sont fonction de divers facteurs dont la représentativité des membres, la valeur intrinsèque ou technique des avis, leur formulation et leur moment d'intervention dans le processus de décision. Ainsi, par exemple si la mise au point d'un avis exige du temps, cette exigence risque de retarder sa transmission jusqu'au moment où les jeux sont pratiquement faits. La même conséquence peut résulter des divergences entre les groupes du CES qui peuvent allonger les délais ou aboutir à des compromis trop généraux donc peu influents. Dans les meilleures circonstances, la contribution du CES ne fait qu'amplifier l'« effet comité » au sein de la CE.

Comment dès lors évaluer cet « effet comité » en fonction de l'analyse qui précède ? Une première conclusion concerne l'efficacité du contrôle politique sur les comités que l'on peut séparer en deux catégories, comités consultatifs et comités d'experts nationaux ou gouvernementaux. Les comités consultatifs socio-écono-

3. E. Neil, *Comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, Luxembourg, Office des Publications officielles, 1981.

miques, institutionnalisés ou non, qui constituent un accès privilégié pour les groupes d'intérêt communautaires ou nationaux; l'influence de ces comités présents à divers niveaux autour de la Commission est variable, difficile à évaluer mais plus pénétrante dans les domaines spécialisés et techniques que sous une forme générale⁴. Au vu des différentes analyses, l'impression se dégage qu'à des exceptions près, l'influence en matière technique ou spécialisée même demeure relativement marginale par rapport à l'influence des comités d'experts nationaux ou de représentants gouvernementaux. Ceux-ci semblent en effet avoir élargi leur emprise sur les décisions considérées comme moins importantes, plus techniques ou routinières. De surcroît, leur part dans les décisions importantes n'est pas négligeable comme le suggère le rôle du COREPER dans la préparation des décisions et dans la recherche des consensus. Le champ économique et technique de la CE tend à favoriser le penchant technocratique des sociétés développées. Dans ces conditions, comment contrebalancer le poids des structures technocratiques qu'elles soient d'origine socio-économique ou nationale? La réponse réside principalement dans le renforcement d'éléments démocratiques et de contrôle politique dans la Communauté, éléments qui sont incarnés dans le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

Certes, le Parlement européen a acquis plus de pouvoirs et d'autorité grâce à son élection directe ainsi qu'à l'Acte unique européen⁵. Ce dernier prévoit une coopération plus étroite entre deux institutions à vocation législative, le Parlement européen et le Conseil. Il accorde plus de pouvoirs de contrôle au Parlement européen par voie d'amendements ou de rejets des positions communes du Conseil. Le progrès est considérable, mais la question reste de savoir si le Parlement européen et ses commissions disposent de la capacité et des moyens effectifs de contrôle sur les décisions à contenu économique et technique. Pour l'heure, à l'exception de décisions à portée générale ou impliquant des options politiques, le doute quant à l'efficacité de ce contrôle semble justifié. D'un autre côté, nous avons constaté que faute de temps ou de moyens, le Conseil est souvent amené à confier toute une série de décisions à ses comités et groupes de travail, à l'exception de domaines politiquement sensibles ou objets de divergences marquées. Au niveau de cette ins-

4. D. Sidjanski, Le Comité économique et social et les acteurs sociaux, *Revista Relaçoos internacionais*, n° 2.

5. D. Sidjanski, Du projet de traité d'Union du Parlement européen à l'Acte unique européen, *Revue d'Intégration européenne*, n° 2-3.

titution de décision le poids des comités prend une signification particulière. Reste la Commission, institution à la fois politique et technique qui dispose du droit d'initiative et de contrôle du processus de décision. De ce fait, elle façonne les projets de décision et suit leur évolution notamment au sein du réseau des comités et groupes de travail du Conseil. Mais à cet échelon aussi, les matières considérées comme moins importantes sont confiées aux collaborateurs de la Commission et soumises à une procédure écrite accélérée. En revanche, les décisions globales ou sensibles sont traitées au plus haut niveau au sein de l'institution collégiale. Cette distinction parfois fragile entre décisions importantes et moins importantes a des effets continus tout au long du processus de décision. Peut-on conclure pour autant qu'il s'agit d'un Gouvernement de comité ?

Si la tentation persiste dans toute une série de décisions peu importantes, techniques, ou routinières ou sectorielles, quel jugement peut-on porter sur l'ensemble du système communautaire ? En effet, des décisions fondamentales telles que l'adoption de l'Acte unique, la réforme de la politique agricole ou des décisions de politique globale relèvent des hautes instances politiques de la Commission, du Conseil comme du Parlement européen. Il en va de même des décisions qui impriment une nouvelle direction, abordent des domaines nouveaux ou donnent une impulsion au processus d'union européenne. Ce sont autant d'exemples de domaines importants où le rôle de premier plan est assumé par la volonté politique, par les instances et les personnalités politiques. Personne ne peut nier le rôle décisif joué par Delors, Mitterrand ou Thatcher, ou d'autres leaders politiques dans l'adoption comme dans la mise en œuvre de l'Acte unique, le parachèvement de l'espace sans frontières ou le développement des politiques communes. Ainsi dans des domaines multiples et diversifiés, l'impulsion et la volonté politique sont essentielles, les comités étant des structures de soutien, de préparation de dossiers et de formation de consensus autour d'orientations définies. Leur contribution est néanmoins importante, car l'efficacité de la Communauté repose moins sur le pouvoir de contrainte que sur le pouvoir d'entraînement, d'impulsion, de coordination ou de synergie des forces vives. D'où le besoin de les associer à divers stades du processus. A ce titre la Communauté renforce une tendance générale tout en préfigurant une nouvelle conception du pouvoir politique communautaire⁶. En définitive, notre conclu-

6. Cette évolution a été annoncée depuis longtemps par Bertrand de Jouvenel : la politique comme addition ou concours de volontés.

sion est double et en apparence contradictoire : tout en affirmant l'importance des comités dans le processus communautaire, elle rejette la réalité d'un Gouvernement de comités. Cette hypothèse est d'autant moins crédible que la Communauté aborde une nouvelle phase dynamique largement tributaire de la volonté et du soutien politiques ainsi que de la participation des forces sociales.

RÉSUMÉ. — *Les comités divers et multiples, composés de groupes socio-économiques, d'experts nationaux et gouvernementaux remplissent un rôle important dans le processus de décision communautaire. Peut-on pour autant conclure à l'existence d'un « Gouvernement de comité » dans la CE ? Tel n'est pas l'avis de l'auteur qui estime qu'avec le dynamisme insufflé par l'Acte unique, les instances politiques — Commission, Conseil, Parlement — assument le Gouvernement de la Communauté.*

Dusan SIDJANSKI. — European Community 1992 : Government by Committee.

Multiple committees with diversified membership from interest groups, national and governmental experts display an important role in the European Community decision-making process. Is it in consequence legitimate to assert the existence of the « government of committee » ? This is not the author's conclusion as he believes that as result of the dynamism givens by the European Act, the Commission, the Council and the Parliament function as the government of the European Community.

*Quelques observations sur le développement des compétences communautaires**

1 - Le problème du développement progressif des compétences communautaires au-delà des limites fixées par les traités est manifestement l'un des plus importants et des plus sensibles que le processus d'intégration européenne ait rencontré depuis ses débuts.

Il s'agit, en effet, d'un problème qui touche, de façon directe ou indirecte, tous les aspects de ce processus et permet, comme peu d'autres le font, d'en saisir le sens profond et la dynamique. Désormais, reconstituer le cadre des compétences communautaires ne signifie plus tellement procéder à une opération de technique juridique en vue de l'interprétation des traités instituant les Communautés européennes et des autres dispositions du droit communautaire. Cela signifie plutôt procéder à une synthèse globale des indications qui ressortent d'une pratique sans cesse plus consistante, et donc dégager les lignes directrices et les raisons de la tendance particulièrement marquée à l'élargissement de ces compétences. Bref, cela signifie saisir le sens même du développement global de l'expérience communautaire.

Par ailleurs, étant donné l'ampleur de la problématique soulevée par le sujet en question, ce n'est que sur certains aspects de celle-ci que portent les quelques observations qui suivent.

2 - On sait que, à la différence des Etats et à l'instar des autres organisations internationales, les Communautés européennes ne

* Cet article reprend et met à jour les thèses développées par l'auteur dans le chapitre III du volume *Trente ans de droit communautaire*, Bruxelles, 1981, p. 45 et s.

possèdent, selon l'expression traditionnelle, qu'une simple compétence d'attribution. Elles doivent donc agir dans le cadre des dispositions prévues par leur statut respectif.

Pour définir le cadre des compétences communautaires, il faut donc partir du schéma original des traités. Mais ces textes ne dressent pas la liste des matières qui relèvent de la compétence des Communautés. La technique utilisée par les traités est en effet plus complexe, parce que la sphère des compétences communautaires est définie par la combinaison de plusieurs éléments d'appréciation et, en particulier, sur la base tant des matières concernées que des actions que la Communauté peut entreprendre dans ces dernières et des pouvoirs qui lui sont attribués à cet effet.

Pour ce qui concerne le traité CEE, on peut rappeler que les finalités de l'organisation, indépendamment des indications fournies par le préambule et par des dispositions relatives à des secteurs particuliers (comme, par exemple, les articles 29, 39, 110, 117, 123), sont énoncées en termes généraux à l'article 2, qui assigne à la Communauté la « mission, par l'établissement d'un Marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit ».

Toutefois, une fois les fins précisées, le traité n'attribue pas automatiquement à la Communauté tous les pouvoirs nécessaires à leur réalisation. En effet, développant la portée et explicitant le sens du membre de phrase figurant à l'article 2 (« par l'établissement d'un Marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques »), l'article 3 dresse immédiatement la liste des tâches à exécuter et des instruments à utiliser dans le but de réaliser les finalités du traité. Mais ces tâches et ces instruments ne sont pas nécessairement confiés à l'« action de la Communauté » ou, à tout le moins, ne sont pas uniquement confiés aux institutions communautaires, puisque est également prévue l'action des Etats membres (voir, par exemple, les articles 11 à 13, 16, 23, 27, 31 à 34, etc.) ou d'organismes qui, au sens strict, ne s'inscrivent pas dans la structure institutionnelle communautaire (comme dans le cas de la BEI : art. 129 et 130).

Il s'ensuit que, si l'on s'en tient aux textes, la reconstitution des compétences matérielles de la CEE doit être opérée sur la base de chacune des différentes règles du traité, en déterminant non

seulement les matières qui en font l'objet, mais aussi, nécessairement, la nature et la portée des pouvoirs qui sont, dans chaque cas, attribués à la Communauté dans ces matières. Ainsi, pour se limiter à un raccourci extrêmement simplifié des principales attributions de la CEE, il faut rappeler avant tout, en suivant le schéma même du traité, le secteur de la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux, dans lequel la sphère des compétences attribuées à la Communauté est particulièrement vaste. Il s'agit toutefois de matières délimitées avec suffisamment de précision par le traité, si bien que les interventions communautaires tendent surtout à stimuler et à coordonner l'action des Etats membres, auxquels il appartient concrètement d'adopter les mesures nécessaires pour assurer la libération. Bien souvent même, notamment dans le secteur de la circulation des marchandises, le traité impose directement aux Etats membres des obligations précises, si bien que l'action des institutions, en dehors de leur pouvoir général d'émettre des recommandations, se trouve limitée à des tâches de contrôle.

Dans d'autres secteurs (agriculture, transports, politique commerciale), la compétence de la Communauté se caractérise en revanche par un ensemble plus grand de pouvoirs normatifs, en ce sens que le traité se limite à définir en termes généraux les objectifs communautaires, en laissant aux institutions le soin d'adopter les dispositions d'application spécifiques. Il s'agit du reste des secteurs pour lesquels on parle le plus fréquemment de la compétence « législative » de la Communauté, entendant par là que, dans ces cas, les institutions jouissent d'une large marge d'appréciation pour réaliser les objectifs spécifiques du secteur, en ce qui concerne tant le choix des instruments normatifs que le contenu de ces derniers.

Quant à la politique de la concurrence, elle est définie de façon précise par le traité, si bien que les pouvoirs normatifs des institutions se limitent à l'application des principes énoncés aux articles 85 et 86. Dans ce domaine, les tâches de gestion directe confiées aux institutions de la CEE l'emportent, en ce sens qu'il leur incombe de veiller au respect des règles communautaires, d'apprécier la légalité des comportements dans ce domaine et de réprimer les infractions éventuelles.

Dans d'autres secteurs, les textes révèlent une compétence communautaire moins nette, aux contours plus flous, même s'ils sont potentiellement plus mouvants. C'est le cas en particulier du secteur de la politique économique et monétaire pour lequel, étant donné l'importance et la nature de la matière, le traité s'appuie essentiellement sur l'action des Etats membres, tout en n'excluant

pas différentes formes d'interventions de la part des institutions communautaires : contrôle et coordination (art. 105), exercice de pouvoirs de décision directs (par exemple art. 107 à 109) et même exercice de pouvoirs « législatifs » (art. 103).

En revanche, l'étendue et l'incisivité des pouvoirs communautaires sont particulièrement limitées dans le secteur de la politique sociale, confiée essentiellement à l'action et à la collaboration des Etats membres (art. 117 à 122), sauf en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du Fonds social européen (art. 123 à 128). Mais, à cet égard, comme en général dans le secteur actuellement connu sous le nom de « cohésion économique et sociale », il y a lieu de rappeler également les compétences normatives attribuées aux institutions communautaires par l'Acte unique européen (AUE), et en particulier les compétences conférées par l'article 118 A pour « promouvoir l'amélioration... du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs » et pour harmoniser, « dans le progrès, les conditions existant dans ce domaine », et par les articles 130 A à 130 E pour « promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté » et en particulier développer et poursuivre « l'action tendant au renforcement de (la) cohésion économique et sociale ».

Il faut aussi signaler, dans tous les secteurs qui ont été considérés jusqu'ici, la compétence, en quelque sorte instrumentale, que le traité attribue à la Communauté afin qu'elle parvienne au rapprochement des dispositions nationales « qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun » (art. 100 et, pour des hypothèses plus spécifiques, art. 54 g, 99, 100 A, 101). Il s'agit en fait d'une compétence normative délimitée surtout sur le plan fonctionnel, en ce sens qu'elle n'a pas pour objet une matière spécifique mais est susceptible d'influer sur la réglementation de nombreuses matières afin de réaliser les buts énoncés par l'article 100. Et il s'agit de buts qui se prêtent et se sont en effet prêtés, aujourd'hui comme hier, à la plus large interprétation, en particulier afin de favoriser le développement des compétences communautaires dans les secteurs que l'on pourrait qualifier de « frontaliers » et d'empêcher que, dans ces domaines, on ait recours à des accords entre Etats membres.

Il faut enfin rappeler les compétences de la Communauté dans le secteur des relations extérieures, où prennent place, outre la politique commerciale déjà citée, les accords avec certaines organisations internationales (art. 229 à 231) et surtout les accords d'association (art. 238), tout comme les nouvelles compétences attribuées

par l'AUE dans le secteur de la recherche et du développement technologique (art. 130 F à 130 Q) et dans le secteur de l'environnement (art. 130 R à 130 T).

3 – Mais les traités ne décrivent que la situation de départ et dessinent donc de façon très partielle et limitée l'étendue effective des compétences communautaires, telle qu'elle s'est définie au fil des années. Une pratique extrêmement dynamique a conduit, avec des résultats parfois supérieurs aux prévisions les plus optimistes, à une extension progressive et considérable de ces compétences. Il faut dès lors aller au-delà des indications fournies par les traités pour repérer les instruments, les orientations et les résultats de cette pratique.

On peut signaler très brièvement à cet égard que les progrès que nous venons de mentionner ont été réalisés essentiellement en suivant deux voies : d'une part, le développement, surtout par la jurisprudence de la Cour de justice, de principes et de techniques d'interprétation, qui ont mis en évidence toutes les potentialités de cet ensemble organique de règles qui porte le nom de droit communautaire ; et, d'autre part, le recours toujours plus large et plus fréquent aux clauses des traités qui instituent des procédures formelles visant à compléter les pouvoirs des institutions communautaires, à savoir les articles 95 CECA, 203 Euratom et 235 CEE (v. § 5).

Bien que la doctrine ne soit pas unanime à ce propos, on peut dire que, pour évaluer d'une façon exhaustive les instruments et la technique de développement des compétences communautaires, il faut tenir compte de deux voies. En effet, bien qu'elles soient formellement et logiquement distinctes, elles apparaissent étroitement liées sur le plan fonctionnel, en ce sens qu'elles visent toutes deux à développer les compétences communautaires.

Une preuve de tout ceci nous est fournie par cette sorte de fongibilité et de complémentarité qui caractérise, grâce à leur fonction commune, les deux possibilités envisagées, d'autant plus que pendant longtemps, en raison des vicissitudes de l'entreprise communautaire, elles ont été exploitées de façon différente. En effet, la voie que l'on peut qualifier par commodité de « jurisprudentielle » a, au début, assumé presque à elle seule la tâche de renforcer et de développer les compétences communautaires, étant donné la réticence des Etats membres à recourir largement à l'article 235. Toutefois, à partir de 1973 environ et à la suite d'importants développements politiques, un changement s'est finalement produit. Depuis lors, les deux voies ont été suivies pratiquement en même temps, vu que

le recours plus fréquent à l'article 235 n'a pas freiné l'action jurisprudentielle, de même que la valorisation considérable de cette dernière n'avait pas — et n'a pas — éliminé les fondements de l'autre possibilité.

Si l'on veut se livrer à une synthèse très approximative, on peut dire que le recours à l'article 235, au lieu d'attribuer des pouvoirs d'action plus incisifs dans des matières où existait déjà la compétence communautaire, a servi essentiellement à étendre cette dernière à des matières pour lesquelles elle n'existait pas ou, à tout le moins, elle ne pouvait pas être affirmée avec certitude. L'autre voie, en revanche, a surtout permis de réaliser un élargissement des pouvoirs d'action des institutions dans des secteurs qui entraient déjà dans la sphère de compétence communautaire.

4 — Pour ce qui est plus particulièrement de la voie « jurisprudentielle », il faut souligner que, bien que parfois quelque peu sous-estimée, elle a en réalité donné une impulsion très nette et décisive à la construction et à la définition du système juridique communautaire et surtout, pour ce qu'ici nous intéresse, à l'extension des compétences des institutions.

Cela grâce, en particulier, au choix, par la Cour de principes et de critères d'interprétation que la doctrine désigne et classe de façon différente, mais qui sont tous orientés dans une seule direction et présentent la même finalité, à savoir le renforcement et le développement de l'intégration communautaire. Que l'on parle de pouvoirs implicites ou d'interprétation téléologique, dynamique, évolutive, de l'effet utile ou, plus succinctement, d'interprétation fonctionnelle, on se trouve toujours en présence de principes et de critères d'interprétation homogènes qui se réfèrent à cette finalité pour orienter de façon décisive et univoque l'activité interprétative.

Cette situation a donné des résultats d'une importance considérable, qui vont bien au-delà de la matière examinée ici parce qu'ils influent sur la reconstitution globale du système. Il est en effet important, sur le plan de l'incidence du droit communautaire, de la définition précise des obligations des Etats membres, et, dès lors, du renforcement des attributions des institutions communautaires, que la jurisprudence se soit nettement orientée dans le sens de l'affirmation du caractère immédiatement obligatoire de nombreuses règles des traités instituant les Communautés et des actes d'application, c'est-à-dire de l'applicabilité directe de ces règles et de leur primauté par rapport aux règles édictées par les Etats membres. Mais surtout, dans le domaine qui nous intéresse directement, l'acti-

vité d'interprétation de la Cour a permis, à chaque occasion, d'élargir le champ des compétences communautaires, tantôt grâce à une définition rigoureuse des obligations des Etats membres découlant directement des traités, tantôt grâce à une interprétation extensive de la portée globale des attributions ou, le résultat étant le même, des notions prises comme référence par les règles communautaires.

L'intervention de la Cour de justice a même abouti parfois à des résultats d'une telle ampleur qu'ils ont rendu moins nette la frontière entre l'interprétation extensive et l'élargissement des compétences communautaires. Comme on le sait, cela s'est produit particulièrement dans le cas de la compétence de la CEE pour conclure des accords.

Il n'est pas possible ici d'approfondir l'analyse de cette jurisprudence. Néanmoins, il faut noter que, étant donné les interprétations courantes antérieures à son élaboration, les termes de sa formulation et sa portée objective, cette jurisprudence peut être considérée comme menant à une véritable extension des compétences communautaires en dehors de la procédure visée à l'article 235, et ce en dépit du fait que cette disposition est également applicable au secteur des relations extérieures. Le fait que cette évolution est généralement justifiée par les larges principes d'interprétation dont nous avons parlé ne change pas le fond du problème, si l'on considère les résultats et non les formules.

A la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice qu'on vient d'évoquer, on peut donc conclure que le recours à l'article 235 et aux clauses analogues n'apparaît nécessaire (et même possible) que lorsqu'on ne peut absolument pas reconnaître des pouvoirs d'action aux institutions communautaires, ni sur la base des dispositions expresses des traités, ni en application de tous les principes que la Cour a élaborés, au fil des années, pour la reconstitution et la définition du système (le tout récent arrêt de la Cour de justice du 26 mars 1987, dans l'affaire n° 45/86, ne fait que confirmer cette conclusion). Ce n'est du reste qu'en ces termes que l'on peut aboutir à une conclusion qui ne déprécie pas formellement cette action de la Cour et qui, en même temps, fournisse une explication plausible à la coexistence, autrement injustifiable, de cette action incisive et intense avec le large recours à l'article 235.

5 - Comme nous l'avons dit, et au-delà de la véritable procédure de révision des textes (art. 96 CECA, 236 CEE et 204 Euratom), l'autre voie prévue par les traités pour l'élargissement des compétences communautaires est un instrument normatif spécial destiné

à faire face, de manière formelle mais avec des procédures plus souples, aux adaptations progressives qui se seraient sans aucun doute imposées dans des organisations aussi dynamiques que les Communautés. On le sait, cet instrument est constitué par l'article 95, premier alinéa CECA, l'article 203 Euratom et l'article 235 CEE. Nous n'examinerons ici que ce dernier, qui revêt de loin, même sur le plan des applications concrètes, la plus grande importance¹.

Peu de dispositions communautaires sont, comme l'article 235, de nature à concentrer une problématique aussi complexe et à toucher des questions aussi essentielles pour le développement de l'intégration européenne. En effet, le débat autour de cette disposition ne se limite pas aux problèmes de technique juridique : critères d'interprétation du traité, pouvoirs « implicites » des institutions, lacunes des textes normatifs, etc. En réalité, ce débat a une portée et des incidences d'une tout autre envergure, à tel point que, pour les raisons que nous avons indiquées, il se situe à la frontière entre le droit et la politique, là où s'amorce la dialectique entre les exigences d'un système juridique stable et sûr et les nécessités d'un développement fonctionnel de celui-ci, qui ne peut être mesuré uniquement en termes juridico-formels. En définitive, ce débat conduit inévitablement à la confrontation des différents points de vue sur les choix fondamentaux et sur la « philosophie » même du processus d'intégration européenne.

Bien entendu, on ne peut approfondir ici les termes d'un tel débat. D'autre part, la pratique a, dans une large mesure, fini par confirmer les interprétations et les prévisions les plus optimistes sur les potentialités de l'article 235, et ce, grâce à un ensemble de facteurs de nature diverse.

Nous tenons simplement à souligner, avant de procéder à un tel examen, que l'entrée en vigueur de l'AUE non seulement ne compromet pas les potentialités de l'article 235, mais qu'au contraire elle les renforce par certains aspects. Il est bien vrai que certaines matières (telles que l'environnement, la recherche, la politique régionales, etc.) sont à présent, dans l'ensemble ou en partie, directement régies par le traité, alors qu'auparavant elles entraient dans le champ des compétences communautaires essentiellement grâce à l'article 235

1. Le texte de l'article 235 est le suivant : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées. »

(ou, pour certains aspects, mais dans le même but, grâce à l'article 100 du traité). Il y a lieu d'observer toutefois que dans ces domaines également, dans la mesure où les nouvelles dispositions n'affirment pas la pleine compétence communautaire, l'article 235 demeure applicable².

Cela, bien entendu, sans compter les matières négligées par l'AUE (la culture, l'éducation, certains aspects de la politique sociale, etc.), et surtout sans compter que les conditions mêmes d'application de l'article 235 sont automatiquement élargies lorsqu'aux institutions européennes sont assignés de nouveaux objectifs : c'est précisément ce que font les dispositions de l'AUE devant régir les nouveaux secteurs susmentionnés et même, en termes bien plus larges, l'article 1^{er}, premier alinéa de l'AUE, selon lequel : « Les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne. »

6 - Comme nous l'avons indiqué, un ensemble de facteurs a progressivement donné lieu à un important développement de la pratique relative à l'application de l'article 235 et à un élargissement considérable des conditions d'utilisation de celui-ci.

Il faut tout d'abord souligner la nature dynamique et les aspects évolutifs du système dont nous avons déjà parlé au paragraphe précédent et qui concernent également l'article 235 qui fait lui-même l'objet des larges principes d'interprétation cités plus haut et des tensions qui accélèrent les progrès du système, d'autant plus que la formulation de la règle est suffisamment générale pour autoriser une extension considérable de sa portée.

D'autre part, la modification parfois profonde des situations, la dynamique des processus économiques, la réalisation progressive des objectifs du traité et l'élargissement des espaces occupés par l'action communautaire imposent une accentuation de cette évolution. Ceci vaut, en particulier, pour le domaine de la politique économique générale, où, nous l'avons vu, le traité CEE confine les institutions communautaires dans un simple rôle de coordination. Or, une fois

2. Quant à la « capacité monétaire » de la CEE, il y a lieu d'observer que s'il est vrai que le nouvel article 102 A du traité exclut pour certains aspects (notamment les aspects institutionnels) des développements qui ne soient pas fondés sur l'article 236, il est également vrai que, pour le reste, le recours à l'article 235 demeure possible. La déclaration faite à cet égard par la présidence de la Conférence intergouvernementale et la Commission, déclaration qui figure en annexe à l'AUE, en constitue une confirmation indirecte.

terminée la période transitoire et réalisées plus ou moins intégralement l'union douanière et quelques politiques sectorielles (agriculture, transports, politique commerciale), les limites de ce régime sont apparues avec plus de netteté face aux développements ultérieurs qui s'imposaient : tant pour permettre le renforcement et l'élargissement de la coopération que pour remédier aux déséquilibres sociaux et régionaux provoqués par la réalisation même du Marché commun et surtout pour faire face aux conséquences de la crise monétaire et énergétique et de la crise plus générale de l'économie mondiale. Mais le développement du processus d'intégration a encore fait apparaître de nouvelles exigences dans les secteurs de l'industrie, de la technologie, de la sauvegarde de l'environnement, de la protection du consommateur, etc., dans lesquels une action commune des institutions finissait également par devenir souhaitable ou même indispensable.

L'instrument le plus adéquat pour réaliser les objectifs indiqués ne pouvait être que la procédure *ad hoc* instituée par l'article 235, étant donné non seulement les longueurs et la complexité du mécanisme de révision formelle du traité prévu à l'article 236, mais surtout en raison des doutes sur sa praticabilité politique.

Il est clair toutefois que les raisons invoquées ci-dessus n'auraient donné concrètement que de bien maigres résultats si, politiquement, les Etats membres n'étaient pas tombés d'accord pour privilégier le recours à l'article 235. Qu'il s'agisse des pressions objectives de l'intégration, des incitations provenant des nouvelles situations rappelées plus haut, des pressions internes du système, de la réticence envers la procédure formelle de révision ou même de la conviction de pouvoir en contrôler l'évolution grâce au mécanisme de décision prévu par la disposition en question, toujours est-il que les gouvernements nationaux ont abandonné à un certain moment leur méfiance primitive envers l'article 235 et ont accepté que cette disposition se concrétise sur le terrain de la pratique. En particulier, il y a lieu de noter le tournant qui s'est produit au sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement qui s'est tenu à Paris du 19 au 21 octobre 1972. A cette occasion, les plus hauts responsables politiques des Etats membres, souhaitant procéder à l'approfondissement et à l'achèvement de la Communauté, ont approuvé définitivement la mise en route de l'union économique et monétaire et ont demandé l'élaboration d'une série de programmes d'action dans les secteurs cités plus haut, exprimant l'avis qu'il était « opportun à cette fin d'utiliser de la façon la plus large possible les dispositions du traité, y compris l'article 235 du traité de la CEE ». C'est depuis ce moment que cette

disposition commence à être fréquemment utilisée, d'autant plus que les sollicitations en ce sens ont été implicitement renouvelées à l'occasion des sommets suivants, lorsque les institutions communautaires ont été invitées à mettre au point des programmes d'action dans des secteurs où le recours à l'article 235 devait fatalement s'imposer.

Les développements que nous venons d'indiquer revêtent de toute évidence une importance fondamentale. Ils font apparaître non seulement au-delà des réserves occasionnelles et spécifiques l'acquiescement des Etats membres envers une pratique dont la légalité et l'opportunité avaient souvent été mises en doute précédemment, mais aussi la volonté explicite de ces Etats de dépasser les limites habituellement fixées au champ d'application de l'article 235. Le fait que ce dépassement se concrétise et devienne efficace grâce à l'incitation de la plus haute instance politique de la Communauté confirme, sur un plan plus général, l'étroite liaison entre l'évolution constitutionnelle de cette organisation et la définition des limites d'utilisation de l'article 235.

D'autre part, une fois l'accord des gouvernements nationaux acquis, l'extension déjà signalée de compétences communautaires dans la pratique n'a pas rencontré de résistances insurmontables, hormis celles qui étaient suscitées par les difficultés objectives de chaque matière considérée. En effet, les autres institutions communautaires ne pouvaient certes créer d'obstacles : elles étaient depuis toujours favorables aussi bien à l'élargissement des compétences de l'organisation qu'à l'utilisation, à cette fin, de procédures communautaires. Mais, tout compte fait, des difficultés fondamentales ne sont même pas apparues sur le plan national. La consolidation du phénomène communautaire, le large consensus des forces politiques et sociales dans la grande majorité des Etats membres vis-à-vis du processus d'intégration européenne, l'ajustement progressif des rapports entre les systèmes juridiques communautaires et étatiques, une pratique constitutionnelle mûrie au cours de plusieurs lustres et orientée dans le sens d'une complète ouverture à l'expérience communautaire, tous ces éléments ont en fait aidé à surmonter les résistances primitives et même à accroître, du point de vue qui nous intéresse, la disponibilité des organes constitutionnels.

En conclusion, il n'est pas hasardeux de parler de la formation, à l'intérieur de la Communauté, d'une véritable pratique constitutionnelle orientée vers une application particulièrement extensive de l'article 235 et vers une délimitation en quelque sorte mobile

des limites de cette disposition, en ce sens que ses frontières se déplacent chaque fois vers l'avant, en fonction de l'évolution globale du système et des conséquences que cela entraîne pour la définition et la réalisation des objectifs de la Communauté.

7 - Il ne semble pas opportun de s'engager ici dans un examen analytique des multiples problèmes d'interprétation que soulève l'article 235, ni de la riche pratique qui a pris corps autour de lui et qui oriente aussi la solution de ces problèmes. Il s'agit du reste de matières largement examinées par la doctrine, surtout ces dernières années³.

Il nous semble toutefois bon, avant de conclure, de faire quelques réflexions sur le problème des limites d'application de l'article 235, surtout par rapport à la procédure de révision formelle prévue par l'article 236, ainsi que sur les implications pour les Etats membres du développement des compétences communautaires.

Le premier point touche évidemment à une question capitale dans le cadre de la problématique suscitée par l'article 235, d'une question de surcroît considérablement complexe. S'il est évident, en effet, que des modifications formelles ne peuvent être apportées au texte du traité par le biais de l'article 235 (comme c'est le cas pour l'article 236), il est toutefois également vrai que son application peut entraîner une altération substantielle de la portée des dispositions du traité, sans parler des cas dans lesquels on va jusqu'à introduire de nouvelles politiques communautaires. Or, circonscrire le cadre dans lequel ce processus peut se développer légitimement n'est pas une entreprise particulièrement aisée, étant donné que la pratique révèle une grande mobilité des « frontières » de la disposition en question en fonction de l'évolution globale du système. Quoiqu'il en soit, il est important de déterminer les critères susceptibles de délimiter le champ d'utilisation de l'article 235, tant dans l'absolu (vu que la Communauté n'est pas une entité à compétence illimitée) qu'en relation avec la procédure prévue à l'article 236, avec laquelle l'article 235 tend de plus en plus à entrer en concurrence.

En particulier, comme chaque élargissement des attributions communautaires se traduit généralement par une réduction correspondante des compétences des Etats membres, il n'est évidemment pas indifférent que ce processus soit le résultat de l'une ou de l'autre procédure. En effet, le recours à l'article 235 présente des avantages

3. Nous nous permettons de renvoyer à ce propos à notre article *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità Europeo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1981, p. 139 s.

pratiques considérables et constitue certainement un progrès par rapport à la pratique des accords sous forme simplifiée. Il suscite toutefois de nombreuses perplexités du point de vue des garanties démocratiques et de l'articulation correcte des rapports entre la Communauté et les Etats membres. En particulier, les réserves et les préoccupations portent sur une procédure qui, en définitive, finit par concentrer le pouvoir d'extension des compétences communautaires entre les mains des gouvernements, sans aucune possibilité de contrôle par les parlements nationaux et sans même que, pour le moment, ces derniers puissent être remplacés par le Parlement européen.

Cette constatation explique le souci, souvent exprimé, de sauvegarder le champ d'application de l'article 236 qui, au contraire, tient largement compte des exigences constitutionnelles des Etats membres. Toutefois, alors que l'ensemble pratiquement de la doctrine, conformément à ces prémisses, proclame la nécessité de préciser les limites d'application de l'article 235, on reste souvent au stade des simples intentions ou on ne dépasse pas des indications floues et générales, inadaptées pour préciser clairement et sûrement le champ d'application de l'article 235 et surtout pour définir les rapports de celui-ci avec l'article 236, d'autant plus que ce dernier n'est pas réservé uniquement aux cas de bouleversements radicaux du traité. Et il est vain d'exorciser le problème en niant que l'article 235 comporte lui aussi une forme, même limitée, de révision du traité. En fait, au-delà des querelles verbales, instituer de nouveaux instruments d'action communautaire, toucher aux mécanismes institutionnels par la création de nouveaux organismes et, d'une façon plus générale, modifier la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres, comme on l'a fait concrètement par les biais de l'article 235, équivaut à instaurer des dérogations aux dispositions du traité.

En réalité, si l'on veut donner un sens à la pratique et à l'évolution importante que nous avons signalées à plusieurs reprises, il faut considérer que les champs d'application respectifs des articles 235 et 236, dans les matières se rapportant aux vastes objectifs socio-économiques du traité, ont fini dans une large mesure par se superposer. Dans ce cadre, le choix entre les deux dispositions, lorsqu'il ne s'agit pas, répétons-le, de modifications formelles du traité, est moins lié à la *qualité* et à la *portée des innovations* qu'à la *nature de la procédure à suivre*. Il s'agit donc d'un choix qui procède plus d'appréciations de caractère politico-constitutionnel que de préoccupations de nature juridico-formelle, si bien que, plus la volonté

politique des Etats membres d'étendre la collaboration par la voie institutionnelle et « communautaire » au détriment de la voie inter-étatique sera confirmée, plus ce choix sera stimulé par les pressions objectives du processus d'intégration, et plus l'article 235 étendra sa sphère d'action aux dépens de l'autre disposition. Par ailleurs, pour que cette tendance cesse d'alimenter des réserves et des préoccupations et qu'elle ne se réduise pas à une simple affaire des bureaucraties communautaires et nationales, il faudra également apporter une solution décisive aux problèmes déjà mentionnés, relatifs à la qualité démocratique du système, en évitant que la voie institutionnelle au-delà des proclamations ne soit qu'un écran destiné à dissimuler la liberté d'action quasi illimitée des gouvernements nationaux.

RÉSUMÉ. — *Après une analyse de la technique utilisée par le traité CEE pour définir la sphère des compétences communautaires, l'article donne un bref aperçu de ces compétences. Ensuite, il examine les voies et les conditions qui ont permis d'élargir dans la pratique lesdites compétences bien au-delà des textes, ainsi que les problèmes soulevés par cet élargissement.*

ANTONIO TIZZANO. — **Remarks on the development of the European Community's area of competence.**

After analysing the technique used by the treaty of Rome to define the EEC's area of competence, the article gives a brief survey of the EEC's legal powers. It then examines the ways and means by which EEC powers have been extended in practice well beyond the provisions of the texts, and the problems raised by this extension.

MICHEL PETITE

Les lobbies européens

Les lobbies européens se portent bien, et ils voient la montée en régime du programme « 1992 » sur l'achèvement du Marché unique comme une garantie de leur santé future.

Ils s'attendent en effet à jouer un rôle de pivot : d'une part vis-à-vis de leurs clients ou membres, dont ils reçoivent en progression géométrique les demandes d'information sur ce que 1992 signifiera pour eux ; et d'autre part vis-à-vis des institutions communautaires, parce qu'ils ressentent le surcroît de besoin d'expertise qu'ils pourront relayer, et parce qu'ils pressentent le rôle qu'ils pourraient jouer dans un mouvement d'ouverture des frontières, qui devra être entretenu par les milieux d'affaires et l'opinion publique, autant qu'osé par les politiques.

Nombre de remarquables études scientifiques ont déjà souligné la multiplication et le renforcement quantitatif des lobbies européens durant ces dernières années (notamment D. Sidjanski et U. Ayberk, *Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires*). Les dernières éditions de la bible des lobbies communautaires, *Le répertoire des organismes professionnels de la CEE*, comporte désormais 391 pages, a agrandi son format, et répertorie 506 organismes différents. Mais dès lors que sont déjà représentés à Bruxelles les entrepreneurs de la jante et du pneu, ou ceux de la moutarde¹, il semble ne plus y avoir grande marge de développement du nombre des organismes accrédités. Les évolutions récentes sont ailleurs ; elles ne sont pas moins significatives.

1. ETRTO : European Tyre and Rim Technical Organisation ; CIMCEE : Comité des Industries de la Moutarde de la CEE.

LA FORME DES INTERVENTIONS D'INTÉRÊT SE DIVERSIFIE

Le grand classicisme du lobby européen est représenté par la formule « pyramidale » de la Fédération européenne d'Associations nationales : les représentants nationaux d'une profession ouvrent à Bruxelles (le plus souvent) un bureau, et y placent une équipe et un secrétaire général. Cette formule demeure le modèle de ce qui peut le mieux à la fois représenter une profession ou un ensemble de professions vis-à-vis des institutions communautaires, et inversement retransmettre vers ses adhérents le flux des informations nécessaires. Elle comporte ses géants (ex. : l'UNICE, la CES, le COPA, la CEEP...), parfois appelés à jouer un rôle quasi institutionnel sur un nombre considérable de projets, et ses nains au rôle plus épisodique.

Des nouveaux venus sont apparus, qui ne suivent pas les canons classiques et qui se multiplient.

a / Une première tendance s'est dessinée depuis quelque temps déjà, qui consiste à faire jouer un rôle communautaire aux organismes représentatifs nationaux. C'est ainsi par exemple, qu'indépendamment de l'existence d'une Fédération bancaire européenne qui a considérablement relevé son profil dans le début des années 80, la British Bankers Association maintient des contacts réguliers avec la Commission et n'hésite pas à intervenir directement auprès d'elle. Elle le fait en toute clarté vis-à-vis de la Fédération européenne, afin d'insister sur les problèmes qui lui sont spécifiques ou qui lui paraissent les plus importants.

Ce phénomène, nullement limité aux exemples cités, est révélateur du dilemme permanent auquel toute fédération d'intérêt communautaire doit faire face : ses propres problèmes d'harmonisation interne.

Lorsque la Commission met en route un projet d'harmonisation, c'est par définition pour réduire les divergences de réglementation ou de pratique dans les Etats membres. Ces pratiques reflètent des différences d'habitude ou d'approche des opérateurs eux-mêmes, en fonction de leur pays d'origine.

Et il est naturel que les opérateurs aient un préjugé favorable pour le maintien de ce qu'ils ont toujours connu. De sorte qu'il est rare qu'une proposition de la Commission engendre immédiatement une belle unanimité. La Fédération européenne se trouve alors placée devant un problème difficile : comment intervenir auprès des institutions, et pour faire passer quel message, lorsque ses membres expriment eux-mêmes des opinions différentes ? Car ici, point de

majorité qualifiée ou de mécanismes institutionnels propres à résoudre les divergences.

Jusqu'à une époque récente il semble que les Fédérations européennes ou groupes d'intérêts communautaires aient attaché un grand prix au maintien d'une apparence d'inaffable unité ; et la règle a semblé être celle du Plus Grand Commun Dénominateur : un avis était exprimé jusqu'à l'endroit où les divergences naissaient, et pas au-delà. Avec deux risques évidents :

- l'effet de vide, si les divergences entre membres sont grandes et sur des points essentiels, le Commun Dénominateur sera si faible que l'avis exprimé n'aura plus de substance : texte de compromis fade et passant sous silence l'essentiel, il sera de nulle utilité pour ses destinataires ;
- l'effet de cumul, si les difficultés de chacun des membres portent sur des points différents, l'avis exprimé risque d'être indûment négatif : en caricaturant à l'extrême, si chacun des 12 membres d'une Fédération a des difficultés avec un douzième du texte de la Commission, et que la Fédération endosse chacune des critiques portées au texte, elle aboutira au rejet du tout, alors que chacun des membres était d'accord avec onze douzièmes du texte.

Depuis peu, certaines Fédérations ont pris un utile virage : elles ne tentent plus de cacher leurs divergences internes. Leur prise de position reflète fidèlement la position de leurs membres et lorsqu'il y a divergence sur certains points, les différentes thèses en présence sont expliquées.

On rejoint alors la tendance décrite sous ce *littera* : les membres de la Fédération peuvent juger utile de défendre séparément leur position spécifique auprès des institutions communautaires, par des démarches individuelles.

L'exercice comporte cependant ses limites : autant il paraît utile pour des points techniques, autant il pourrait se révéler disruptif sur des points de politique essentielle de la Fédération considérée. Sur ceux-là, le compromis demeure nécessaire, à défaut duquel l'éclatement guette.

*b / C'*est peut-être pour s'épargner ce risque que se sont constituées d'autres enceintes, moins hiérarchisées, qui seraient à des partis politiques ce que sont les clubs : des réceptacles d'affinités. La Roundtable a ainsi regroupé quelques-unes des plus belles multinationales européennes, telles que Philips, Fiat, Volvo et BAT, autour

d'une structure qui implique leurs plus hauts dirigeants, se garde des problèmes sectoriels, mais représente une force considérable engagée derrière de grands objectifs politico-économiques, au premier rang desquels le Marché unique (Philips évalue à 3 % de son chiffre d'affaires le coût des frontières).

Au plan national, l'Association des Grandes Entreprises françaises, émanation de la Fédération des Entreprises, regroupe les plus grandes entreprises privées françaises autour d'une équipe dynamique qui fournit à la fois un lieu de rencontre entre dirigeants, et une utile et directe courroie de transmission avec les institutions communautaires.

c / Plus spectaculaire et peut-être plus significative est une autre tendance récente : l'apparition d'un véritable lobbyisme à l'américaine, avec son cortège de firmes de services spécialisées.

Les « consultants » spécialisés en affaires communautaires ne datent pas d'hier. Malgré la transparence et la facilité d'accès de l'administration communautaire, le besoin de connaître ses mécanismes internes, et parfois d'être sur place, ont dès l'origine généré des services : la conduite d'un dossier auprès du Fonds social ou du Fonds régional peut être améliorée par le recours à cette sorte d'expertise.

Ce qui est nouveau, c'est l'explosion quantitative récente de ces « consultants ». Ce phénomène, incontestablement, a pris une nouvelle ampleur derrière le thème porteur de « 92 ».

Le thème est porteur parce qu'il est connu d'un nombre croissant d'opérateurs économiques que, derrière le logo simple, avancent un grand nombre (285) de propositions complexes, dont la mécanique n'est pas toujours évidente, et les effets combinés sur une branche donnée d'activité difficile à augurer. Et pourtant, quel champ pour la stratégie d'entreprise, et quelle nécessité pour elle de conserver une visibilité suffisante !

Cabinets juridiques, firmes d'audit comptable (et notamment leur *Big Eight*), consultants traditionnels, organisateurs de conférences, rivalisent sur les différentes formes de ce créneau, souvent avec talent : le marché existe, et la demande est croissante ; notons une forte prééminence des Anglo-Saxons, toujours à l'aise dans la fourniture de services.

En définitive, cette rapide évolution a servi la Commission. La fortune du « Marché unique » a aussi été le résultat de la formidable multiplication d'opinions générée par ces nouveaux intermédiaires. Avec quelques nécessaires contreparties, dont la plus sensible est

parfois la tendance au sensationnalisme : qui inquiète, convainc plus facilement le client de la facturation de ses services. La Commission doit donc souvent éteindre des incendies volontaires, allumés pour alimenter la demande.

d / Finalement, un nombre croissant d'entreprises entreprend de mettre en œuvre leur propre cellule d'intervention auprès des institutions communautaires. Là encore, ce développement s'est souvent effectué ou renforcé dans la foulée d'études sur les conséquences du Marché unique. Le type en est une entreprise qui cumule une suffisante puissance financière (pour constituer une équipe permanente), avec une certaine spécificité (pour éprouver un besoin indépendant des canaux habituels). EDF fait bien partie de l'UNPEDE (Union internationale des Producteurs et Distributeurs d'Énergie électrique) et peut bien faire jouer d'autres cordes, telles la CEEP (Centre européen de l'Entreprise publique), elle n'en a pas moins développé ses analyses et ses interventions propres, pour faire valoir certaines positions capitales pour elle ; c'est ainsi qu'elle a argumenté avec succès que l'ouverture des marchés publics n'était acceptable pour elle que si les producteurs d'électricité des autres Etats membres étaient soumis aux mêmes contraintes, alors même qu'ils opéreraient sous la forme d'entreprise privée ; c'est ainsi qu'elle développe désormais, également de façon impressionnante, que si les marchés publics s'ouvrent en amont d'elle, ils doivent aussi s'ouvrir en aval : autrement dit, EDF mettra les Compteurs de Montrouge en concurrence avec Siemens pour ses achats de compteurs, d'autant plus facilement que l'Allemagne la laissera vendre de l'électricité en concurrence avec les producteurs allemands d'électricité (ce qu'une loi allemande — dite du *Jahrhundertsvertrag* — interdit au nom de l'aide à l'industrie du charbon).

Les entreprises non communautaires ne sont pas en reste : Reynolds ou Philip Morris interviennent périodiquement, aux côtés de BAT, pour souligner l'anomalie et le préjudice que représentent pour elles les prix fixés par certains Gouvernements. Cette activité est périodique, et s'estompe après l'obtention d'une hausse (sur le modèle des pétroliers, dont la vindicte à l'encontre de la vieille loi française de 1928 s'exerçait notamment dans la période précédant les renouvellements de quotas de raffinage). Cependant, les fabricants de tabac ont désormais un nouveau cheval de bataille avec les propositions de la Commission visant à harmoniser les accises ; et la controverse se développe autour de la proportion de taxe fixe et de taxe *ad valorem* que l'accise doit inclure, ce qui a un effet différent

selon que le produit est bon marché (tabac brun) ou a une plus forte valeur ajoutée (cigarettes blondes de luxe).

Mars Corporation avait monté, lors de l'harmonisation comptable communautaire, une vaste opération mobilisant un certain nombre d'entreprises multinationales américaines, sur le thème de l'extra-territorialité : la Communauté ne pouvait exiger de la mère américaine des informations comptables consolidées différentes de celles qu'elle publiait selon les règles de la Securities and Exchange Commission. Puis le tumulte était retombé lorsqu'il était apparu que la Communauté n'exigeait rien de tel², et également que les autres multinationales embarquées dans la campagne n'y avaient pas les mêmes intérêts : Mars, entreprise non cotée et demeurée familiale, n'est tenue par la SEC à aucune publication comptable aux Etats-Unis.

Finalement, il semble que le cadre traditionnel du lobbying soit en train de se modifier au profit de formes plus souples, et plus mouvantes ; avec la multiplication des domaines dans lesquels la Communauté intervient, se multiplient les cas de figure dans lesquels différents intérêts peuvent être les alliés d'un soir, ou pour lesquels un opérateur préfère agir seul. Ceci est surtout vrai pour les opérations ponctuelles de défense d'un intérêt particulier, et cela a sans doute été favorisé par la politique de porte très ouverte adoptée par l'administration communautaire.

Le phénomène a aussi eu l'effet bénéfique de pousser les groupes d'intérêts traditionnels vers une conception plus institutionnelle de leur rôle, rendue possible lorsqu'ils ont été quelque peu relevés de leur rôle le plus corporatiste. Les institutions communautaires ont alors trouvé, à côté des Etats membres, de nouveaux interlocuteurs.

L'INSTITUTIONNALISATION DES GROUPES D'INTÉRÊT

Il faut entendre par là que la mécanique législative communautaire intègre de façon croissante les groupes d'intérêt.

Elle le fait sous des formes variées, avec peut-être une constante : l'irruption de plus en plus précoce dans le processus législatif. Là où tel groupe serait intervenu lors des négociations finales au Conseil, il le fait maintenant au moins au stade antérieur du Parlement. L'idéal étant que l'intervention se fasse au moment même où la

2. La 7^e Directive « droit des sociétés » requiert de publier les comptes du *sous-groupe en Europe*, sauf à ce que l'entreprise même préfère publier ses comptes consolidés mondiaux.

proposition est rédigée par les services de la Commission, ce qui implique une excellente connaissance du « qui fait quoi et quand » dans cette administration.

a / L'intervention auprès des représentants des Etats membres au Conseil est d'intensité assez variable, en partie en fonction des traditions des administrations centrales. Toutes sont dans leur rôle en étant sensibles à la défense d'intérêts nationaux ; mais leur tendance à ouvrir une véritable consultation nationale auprès des personnes intéressées diffère : forte au Royaume-Uni, où les services gouvernementaux publient des *Livres blancs* même sur des points mineurs ; plus faible dans les Etats plus centralisés, au moins sur les points de détail.

On ne pourra pas dire que « 1992 » n'ait pas été ouvert à la consultation en France. En revanche, il est peut-être bon que l'extension de l'équivalence des diplômes à certaines parties de la fonction publique, tel l'enseignement, n'ait pas fait l'objet de trop de publicité vis-à-vis des intéressés : cela a judicieusement mis fin à ce paradoxe qu'une condition pour enseigner l'allemand, fût d'être de nationalité française ; mais les syndicats enseignants l'auraient-ils vu comme un progrès ?

b / C'est sans doute vis-à-vis du Parlement européen que la situation a évolué le plus rapidement. Ce n'était qu'un organe consultatif, et il compensait son peu de responsabilité dans le processus législatif par le caractère parfois extrême de ses prises de position. Depuis l'Acte unique, il a un réel pouvoir d'amendement, qu'il a de ce fait utilisé avec une remarquable modération. Dès lors, les lobbies ont débarqué à Strasbourg, où l'environnement parlementaire s'est révélé fertile. Il est arrivé que dans de grands débats comme la « Télévision sans Frontières » certaines grandes chaînes nationales tiennent stand ouvert pour souligner les dangers de la proposition de la Commission de passer de la situation actuelle de prééminence de la loi du pays de réception (qui permet dès lors de ne recevoir que les programmes conformes aux détails de la loi nationale), vers une prééminence du pays d'émission (ce qui est légalement émis d'un Etat membre doit être libre à la réception dans un autre).

Les services de la Commission durent faire de l'information active pour démontrer l'archaïsme de la loi du pays de réception, et transformer en victoire au Parlement européen une affaire mal engagée.

Le lobbying au Parlement est en pleine croissance récente, mais

il n'apparaît nullement que cette assemblée soit facile à manœuvrer : les intérêts y sont pluraux ; les tendances politiques se croisent avec les nationalités, de sorte que les pressions ont de fortes tendances à susciter des contre-pressions. Au surplus, les parlementaires et notamment les rapporteurs y regardent en général à deux fois avant de soutenir puissamment un amendement qui leur aurait été suggéré, lorsque la Commission se positionne contre.

c / Enfin, et d'un point de vue institutionnel il s'agit de l'évolution la plus significative, les organes représentatifs trouvent de plus en plus de place dans le mécanisme communautaire lui-même. Là encore, l'Acte unique a joué un rôle d'accélération, essentiellement en accroissant les pouvoirs d'exécution délégués à la Commission. Tout ce qui est application technique suit ce régime, mais ces pouvoirs d'exécution sont le plus souvent exercés par la Commission à la suite d'une procédure interne qui implique des comités d'experts auprès de la Commission, selon des formules diverses³. Or il se trouve que fréquemment, les représentants à Bruxelles de telle ou telle branche d'activité siègent dans ces comités, et y font donc entendre la voix de leur branche.

Ceci concerne l'exécution par la Commission. A l'autre bout de la chaîne, au stade des propositions — et notamment de celles qui ne sont pas anodines —, il faut encore mentionner le rôle croissant que la Commission fait jouer aux grandes Fédérations. Elle prend de plus en plus de soin à la préparation politique de ses initiatives, par des memoranda ou des *Livres blancs*, destinés à susciter le débat et à ne s'engager dans une initiative législative que lorsqu'elle est suffisamment mûre. Exemple est le récent Memorandum sur la Société européenne⁴, établi par la Commission afin de ne s'engager qu'à coup sûr dans la relance d'une ancienne idée de société anonyme supranationale. L'UNICE (employeurs), la CES (syndicats d'employés) et la CEEP (entreprises publiques), sont appelées à prendre nettement position sur ce projet, qui n'aboutira pas sans un large consensus. Ces cas seront à coup sûr multipliés dans l'avenir, parce que c'est l'intérêt de toutes les parties prenantes.

Si Bruxelles doit devenir une sorte de Washington DC, alors il est plausible que les groupes d'intérêts communautaires n'en soient encore qu'au début de leur expansion, et qu'ils n'aient pas

3. Comités consultatifs, comités de réglementation, comités de gestion, et leur maniement, ont donné naissance à une science nouvelle et populaire, dite « comitologie ».

4. COM (88) 320.

encore pleinement apprécié eux-mêmes les moyens qui sont à leur disposition. En particulier, leur fonction de « chiens de garde » de leurs mandants ne semble pas avoir été poussée jusqu'à son terme, sauf peut-être par le très actif BEUC (Bureaux européen des Consommateurs), qui suggère ouvertement recours et moyens juridiques tirés du droit communautaire. C'est le plus proche que l'on soit parvenu des Nader américains, et c'est encore timide. Non que la « litigation » à l'américaine soit un exemple à suivre ; mais de même que les agriculteurs ont compris depuis longtemps que c'est devant le Berlaymont qu'il convenait de manifester, le droit et les ressorts communautaires demeurent à tous égards sous-utilisés. Les lobbies sont destinés à s'engouffrer dans cette brèche.

RÉSUMÉ. — *Les lobbies européens sont en pleine explosion tant quantitative que qualitative. La forme de leurs interventions se diversifie à l'extrême, et se sophistique. Ils sont désormais présents à tous les stades du processus législatif communautaire, notamment depuis le renforcement des pouvoirs du Parlement et de la Commission par l'Acte unique. Ils représentent pour les institutions communautaires une source d'expertise et un multiplicateur d'opinion dont la nécessité est croissante.*

Leur évolution ne paraît pas terminée et ils sont appelés à s'impliquer encore davantage. Deviendront-ils des acteurs d'une « litigation » à l'américaine ?

Michel PETITE. — **European lobbies.**

European lobbies are expanding rapidly, both in number and in quality. The form of their interventions is increasingly sophisticated. They are now present at all levels of the legislative process in the Community, in particular since the Single Act has reinforced the powers of the Parliament and of the Commission. They represent for the Community institutions a source of expertise and a multiplier of opinion which cannot be overlooked. Their expansion will continue, and they are likely to deepen their involvement in the Community regulatory process. Will they become actors in litigations in the American country ?

LOUIS DUBOUIS

Peut-on gouverner à douze?

De toutes les questions que suscite la construction européenne aucune ne s'impose avec plus d'évidence que celle qui porte sur la capacité de la Communauté des Douze à réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés. Ce n'est pas sans raisons que l'on a coutume de juger la qualité d'une institution — Etat, collectivité locale, organisation internationale — d'abord sur l'aptitude des « gouvernements » à déterminer l'orientation d'une politique et à en assurer la mise en œuvre, en second lieu seulement sur la qualité de cette politique. Au reste, ces deux éléments ne sont-ils pas, pour partie, liés ? Soumettre la Communauté européenne à ce jugement s'avère d'autant plus opportun que dans l'Acte unique européen les Douze se sont donné comme objectif non seulement de poursuivre l'édification de l'Union européenne mais d'arrêter les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 (CEE, art. 8 A). Ce « moment de vérité de l'Europe, à la fois pour le fonctionnement des institutions et pour la direction... (à) donner à l'ensemble européen », selon l'expression de M. Jacques Delors, se présente comme un test des plus significatifs.

Mais n'est-ce pas uniquement le goût de paris insensés qui a poussé ces Etats dans cette gageure ?

Comment achèveraient-ils à douze en cinq années un marché intérieur qu'ils ont été incapables de réaliser à six pour 1970 comme le prévoyait le traité de Rome ? Le scepticisme sur la capacité de

la Communauté à se gouverner n'a cessé de croître au fil des déceptions et nombreux sont aujourd'hui ceux qui estiment que sa dimension actuelle condamne la Communauté à la paralysie. Gouverner à six ou neuf passe encore, mais à douze ! Ainsi, M. Couve de Murville déclarait-il à cette Revue, il y a quelques années, qu'une « Communauté de onze, douze ou treize membres serait en pratique presque impossible à conduire. Les institutions telles qu'elles existent seraient submergées par le nombre. L'élargissement de six à neuf a déjà créé des difficultés dont nous ne sommes pas sortis : elles permettent d'imaginer ce qu'il en serait d'un nouvel élargissement » (*Pouvoirs*, n° 2, 1977, p. 17).

La question paraîtrait tranchée si la construction européenne n'avait affiché depuis l'origine une disposition surprenante à progresser de crise en crise, de défi en défi.

SIGNIFICATION DE LA QUESTION

Une réponse correcte implique que l'on ait, au préalable, précisé quelle signification peut avoir la question s'agissant de la Communauté. En effet, l'intitulé pourrait incliner à penser que le Gouvernement de la Communauté s'assimile à celui d'un Etat. Rien ne serait plus erroné. Il convient de se rappeler que gouverner signifie ici déterminer et assurer la réalisation des grandes options de la politique de la Communauté. Gouverner ne peut être, comme dans l'Etat, l'exercice d'une fonction confiée à une institution particulière, le Gouvernement. La spécificité de l'institution communautaire se confirme d'ailleurs si l'on pose la question qui constitue le prolégomène de celle à laquelle cette étude est consacrée : qui gouverne la Communauté ?

Dans la mesure où gouverner consiste, pour une part, à assurer la mise en œuvre des politiques arrêtées, il ne faut pas perdre de vue que l'essentiel de l'exécution des décisions communautaires incombe aux Etats, non aux institutions communautaires. Il appartient à chaque Etat d'édicter les normes nationales nécessaires pour assurer l'exécution des directives, décisions ou règlements communautaires et de mettre en jeu les mécanismes de sanctions appropriés, cela selon les procédures et règles prévues par le droit national. La Commission et la Cour de justice ne disposant que d'un pouvoir de contrôle aboutissant au plus à la constatation par la Cour du manquement imputable à l'Etat défaillant. D'où l'inefficacité de certaines décisions importantes comme par exemple les

directives qui instituèrent l'ouverture des marchés publics. Sans doute de tels échecs demeurent-ils l'exception en sorte que l'on peut raisonnablement, pour la Communauté comme pour l'Etat, centrer l'analyse sur la fonction d'élaboration des décisions. Ils n'en sont pas moins révélateurs de la fragilité du pouvoir communautaire dont l'efficacité est subordonnée au soutien des Etats.

Qui détient le pouvoir de décision dans la Communauté ? L'on peut écarter les agents économiques. Grandes sociétés nationales ou multinationales, syndicats patronaux ou agricoles se sont vus créditer d'une influence non négligeable ; ils n'en demeurent pas moins des acteurs indirects dont le pouvoir est seulement de faire pression sur les autorités qui décident avec des fortunes très diverses. Il en va de même pour les forces purement politiques. Même les internationales des partis qui se sont organisés au niveau de la Communauté — conservateurs, libéraux, démocrates-chrétiens, socialistes pour ne citer que les plus puissantes — ne disposent ni de pouvoir de décision autonome ni d'une emprise suffisante sur les centres de décision. L'organe au sein duquel leur présence est la plus nettement perceptible, le Parlement européen, outre qu'il est perméable aux clivages nationaux, n'exerce encore que de compétences trop limitées. Quant aux gouvernements nationaux s'ils jouent un rôle considérable, ils sont sensibles à bien d'autres solidarités que celles de parti. Il en résulte que la Communauté est gouvernée avant tout par les représentants des Etats et par les institutions communautaires.

Les représentants des Etats interviennent à un double titre dans le Gouvernement de la Communauté. Il leur appartient de prendre des décisions certaines de la plus haute importance. Ils agissent en outre par l'intermédiaire de celles des institutions communautaires qui assurent la représentation des Etats et que pour cette raison l'on qualifie souvent d'institutions de coopération : Conseil européen, conseil des ministres, comités d'experts gouvernementaux dont le plus illustre est le COREPER (Comité des représentants permanents). Les autres institutions communautaires, qui échappent dans une certaine mesure à l'influence des Etats et, à ce titre, reçoivent la qualification d'institutions d'intégration, sont la Commission, le Parlement européen et la Cour de justice. A partir de ce schéma un peu simplifié — car il néglige des institutions spécialisées dont les fonctions sont essentiellement d'exécution et de contrôle et dont le rôle se limite à un secteur spécialisé comme la Banque européenne d'Investissements ou la Cour des comptes — peut s'effectuer le diagnostic.

DIAGNOSTIC

Un diagnostic général s'impose : la mécanique communautaire fonctionne très imparfaitement. L'examen des différents rouages du système de décision communautaire l'explique.

Si l'on gouverne à douze, l'on gouverne assez mal. Tel est le jugement particulièrement digne de foi que portent les acteurs du système communautaire. Les critiques parfois féroces du Parlement rejoignent les appréciations plus feutrées des membres de la Commission. Ainsi, M. Jacques Delors déclarait-il, quelques mois après son entrée en fonction, que, vue de l'intérieur, la machine européenne était encore plus difficile à manier qu'il ne se l'imaginait de l'extérieur (*La Libre Belgique*, 26 juin 1985, cité par B. Brigouleix in CEE, 1986, p. 33). Voilà qui conforterait, si besoin était, le scepticisme de l'opinion publique pour qui la CEE apparaît plus une « organisation internationale sans réels pouvoirs » qu'une « sorte de Gouvernement européen qui prend des décisions » (sondage publié par *Libération*, 14 septembre 1986). Et pourtant les décisions ne manquent pas. Sait-on qu'en 1987 le Conseil a arrêté 40 directives, 458 règlements, 125 décisions et que la Commission a édicté 212 actes qui, il est vrai, sont le plus souvent de simples mesures d'exécution. Mais trois séries de critiques graves altèrent l'optimisme que ces chiffres pourraient susciter.

1 / Les carences dans les politiques cependant inscrites dans les traités témoignent d'une incapacité à décider qui compromet l'intégration puisqu'elle affecte des secteurs aussi importants que la politique des transports, la politique énergétique, la politique commerciale, sans parler de la politique monétaire pour laquelle seule une coopération est prévue. Comment alors s'étonner que la Communauté ait démontré sa faible capacité d'une réaction commune à la crise économique et au chômage ?

2 / Lorsqu'il a fonctionné, le processus de décision s'est souvent caractérisé par sa lenteur à assurer le règlement des problèmes majeurs. Passent encore, bien qu'ils soient gênants et de fâcheux augure, les retards budgétaires, qui font qu'en 1988, par exemple, le budget n'a été arrêté qu'au mois de juin. Mais ces interminables années de négociation pour élaborer la politique commune de la pêche, régler provisoirement le problème de la contribution financière de la Grande-Bretagne ou mettre au point les modalités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal ! La mise en route de l'Acte unique ne s'avère guère moins laborieuse. Il faut trois réunions du Conseil

européen pour venir à bout du « paquet Delors » et adopter les décisions de principe, indispensables à la relance de la Communauté, sur la discipline budgétaire, les nouvelles ressources, la réforme de la PAC et les fonds structurels. A tel point qu'après les échecs de Bruxelles (29-30 juin 1987) et Copenhague (4-5 décembre 1987) les Douze ne trouveront de salut que dans la réunion exceptionnelle dite de « la dernière chance », convoquée à Bruxelles les 11 et 12 juin 1988. Quant à l'achèvement du marché intérieur, le respect de l'échéance du 31 décembre 1992 est loin d'être assuré puisque semble s'accuser le retard dans l'adoption des 300 mesures préconisées par la Commission dans son *Livre Blanc*.

3 / Une autre critique majeure souvent formulée est que le pouvoir communautaire adopterait trop souvent des mesures qui ne prennent pas suffisamment en compte l'intérêt général de la Communauté parce qu'elles se réduisent à de laborieux compromis entre les intérêts nationaux. Les exemples qui permettent d'étayer ce reproche ne manquent certes pas. On doit, cependant, les manier avec précaution car beaucoup demanderaient une analyse qui dépasse de loin les limites de la présente étude. C'est qu'il est délicat de définir ce qu'impose en chaque domaine, dans une conjoncture déterminée, l'intérêt général de la Communauté. Par exemple, une politique agricole commune doit-elle nécessairement reposer sur un système de prix garantis aux producteurs ? La détermination de l'intérêt de la Communauté n'est relativement simple que lorsqu'elle résulte clairement des traités. Ainsi tout progrès dans la suppression des entraves à la libre circulation des mesures, des services, des marchandises et des capitaux est-il conforme à l'intérêt communautaire, alors que toute réserve — autre que celle prévue par le traité — semble en deçà de cet intérêt général. Encore ne saurait-on méconnaître que la satisfaction des intérêts des Etats membres constitue le ciment le plus solide de la Communauté donc également un critère d'appréciation de la qualité des décisions. En sorte que, pour apprécier la qualité du pouvoir communautaire, le plus dur est de se référer essentiellement à l'aptitude à décider. Au reste, plus celle-ci est grande, plus la décision adoptée peut être présumée une « bonne » décision communautaire, satisfaisante et pour les Etats et pour l'intégration.

Si la responsabilité de cette situation peu satisfaisante n'incombe certainement pas seulement aux insuffisances du pouvoir communautaire, ces dernières constituent cependant un obstacle important au succès de l'intégration communautaire. L'appréciation que portaient, en 1978, MM. Biesheuvel, Dell et Marjolin nous paraît tou-

jours pertinente. Après avoir relevé qu'aucune réforme « ne peut faire disparaître le chômage, la croissance ralentie, l'inflation et les handicaps politiques qui en découlent (et qui sont) les obstacles les plus fondamentaux au bon fonctionnement des Communautés aujourd'hui », les Trois Sages n'en dénonçaient pas moins « le handicap supplémentaire dû à l'inefficacité et à la dispersion des efforts » au sein du pouvoir communautaire (*Rapport sur les institutions européennes*, p. 13). Il est aisé d'établir que les dysfonctionnements sont avant tout la conséquence de la difficulté qu'éprouvent les représentants des Douze à s'accorder puisque les décisions majeures¹, celles qui correspondent à la fonction de Gouvernement, relèvent de la compétence des représentants des Etats. Le système fonctionne selon deux schémas quelque peu différents.

Les décisions fondamentales au point d'impliquer une modification des traités d'adhésion d'Etats tiers, extension des compétences de la Communauté comme celle qu'a réalisée l'Acte unique pour la politique sociale, les politiques d'environnement et de recherche... nécessitent l'accord unanime ratifié ensuite par chaque Etat. Un mécanisme assez proche régit la coopération politique en matière de politique étrangère qui constitue à côté de la Communauté l'autre volet de l'Union européenne. Confirmant sur ce point la pratique antérieure, l'Acte unique prévoit que cette coopération, même si elle conduit à l'adoption de simples positions communes et non d'actes juridiques ayant force obligatoire, repose sur le consensus des Etats s'exprimant au travers des travaux du Conseil européen, des ministres des affaires étrangères et du Comité politique qui réunit leurs directeurs politiques, cela en présence d'un représentant de la Commission. Ainsi s'explique que la coopération politique, si elle a emporté des succès notables, par exemple pour le conflit entre l'Iran et l'Irak ou le « problème afghan », ait connu quelques grincements et se limite assez souvent à l'affirmation peu contraignante de grands principes.

Le processus de décision concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communes qui constituent la vie courante de la Communauté pour être plus communautaire demeure entre les mains des représentants des Etats. Toute décision est essentielle-

1. La Commission ne dispose guère d'un pouvoir de décision autonome que dans le cadre du traité CECA (ex. imposition de quotas de production au cas de « crise »). Elle n'a en principe que les compétences que le Conseil lui délègue pour assurer l'exécution des décisions qu'il a prises et encore l'exercice de ces compétences est-il subordonné au contrôle de Comités composés de représentants des Etats que le Conseil lui impose.

ment l'œuvre des Douze puisqu'elle est en principe arrêtée par le conseil des ministres qui statue sur propositions de la Commission, après consultation du Parlement et, le cas échéant, du Comité économique et social. L'emprise des Etats a été renforcée par l'interposition entre le conseil des ministres et la Commission des comités d'agents gouvernementaux — dont le COREPER, rouage essentiel de la machine communautaire — et par la superposition au conseil des ministres du Conseil européen qui fait de la réunion des chefs d'Etat ou de Gouvernement une sorte d'instance suprême à qui il incombe de surmonter les blocages entre Etats membres en dégageant les compromis que le conseil des ministres précisera et mettra en forme.

Cela signifie-t-il que le fonctionnement des institutions d'intégration soit à l'abri de toute critique ? Certes non. Mais les dysfonctionnements sont moins importants et, également, moins lourds de conséquences puisque ces institutions n'occupent pas la place centrale dans le processus de décision.

La Commission a l'initiative de la décision et l'exerce en présentant des propositions faute desquelles le Conseil ne peut arrêter de décision importante (CEE, art. 149). On lui reproche non son incapacité à proposer, si nombreuses sont les propositions en souffrance devant le Conseil, mais l'orientation que ses propositions essaient de donner aux politiques communautaires. Nombreux, à commencer par les parlementaires européens, sont ceux qui engagent la Commission à faire preuve de plus d'audace et, parfois, de cohérence (*Rapport sur les institutions européennes*, précité, p. 71). Dégager une vision cohérente des différents éléments des politiques communautaires met certes à l'épreuve la cohésion de la Commission lourde de ses 17 membres depuis le dernier élargissement. Les imperfections ne traduisent-elles pas surtout la difficulté qu'il y a, dès le stade de l'initiative, à envisager une solution acceptable par tous les Etats ? La manière dont, pour sa part, la Commission a conçu la réussite de l'Acte unique, et tout particulièrement l'achèvement du marché intérieur pour 1992, et s'efforce d'en impulser la réalisation démontre que la Commission a la capacité de proposer une vision cohérente de l'action communautaire. Cohérente et en l'occurrence audacieuse. Mais il est vrai que la Commission sait d'expérience combien l'audace risque d'effaroucher les Gouvernements et retarder la décision. Les réactions aux propositions concernant l'harmonisation des taux de TVA ne sont que la dernière (ou déjà avant-dernière) illustration d'une longue série. Si la Commission choisit souvent de s'en tenir à l'Europe du possible, ce n'est pas par manque d'ambition pour la

Communauté mais parce que le pouvoir communautaire demeure dépendant des Etats.

Le Parlement a certainement les coudées plus franches. Mais sa déception devant l'Acte unique témoigne que ni l'élection au suffrage universel direct qui a renforcé l'autorité des parlementaires ni les extensions de compétence obtenues depuis 1970 ne l'ont encore porté à l'égal du Conseil comme elle le demande. Au surplus, toute participation du Parlement à l'exercice du pouvoir de décision engendre des difficultés institutionnelles qu'illustrent les conflits budgétaires entre l'assemblée et le Conseil. Certes, le partage, même inégal, du pouvoir budgétaire a-t-il permis au Parlement d'accélérer le développement de politiques importantes comme la politique régionale, la politique de recherche ou l'aide au Tiers Monde. Mais, au prix de conflits quasi annuels avec le Conseil et même le blocage de la procédure d'élaboration pour les budgets de 1980 et de 1985 qui seront adoptés avec six mois de retard.

On ne sait pas encore si la procédure de « coopération » que l'Acte unique institue dans certains domaines (CEE, art. 149) permettra au Parlement d'infléchir avec l'appui de la Commission les positions du Conseil sans entraîner retards et blocages du processus de décision. Mais la problématique est la même qu'en matière budgétaire : à supposer que l'extension des pouvoirs du Parlement constitue un progrès pour l'intégration communautaire, ce qui semble être le cas jusqu'à présent, cet avantage doit être considéré avec le risque de perte d'efficacité d'un pouvoir communautaire qui, nous l'avons vu, a besoin de tout sauf de cela.

La Cour de justice pose un problème très particulier. Non celui du prix du respect de l'Etat de droit, qui peut aller jusqu'à l'anéantissement par le juge de décisions pourtant opportunes mais prises à l'encontre des règles du traité ou parfois de simples règlements intérieurs de procédure : ainsi la presse a-t-elle fait grand cas de l'annulation de la décision du Conseil, en date du 31 décembre 1985, interdisant l'utilisation de certaines hormones pour l'élevage d'animaux destinés à l'alimentation humaine (CJCE, 23 février 1988, aff. 68/86, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Conseil). De telles mésaventures sont rares et la Communauté ne serait pas acceptée dans nos Etats si elle n'était pas une Communauté de droit. Le débat porte sur l'insertion de la Cour dans le processus de décision moins comme contrôleur que comme décideur pour reprendre une expression appliquée à la Cour après l'avoir été à tant d'autres juridictions, sur le « Gouvernement des juges ».

A juste titre ce problème a-t-il été perçu comme étant d'une

importance telle qu'il nécessite une étude particulière à laquelle nous renvoyons². Simplement faut-il rappeler ici que la Cour exerce une influence non seulement sur la mise en œuvre des politiques communautaires en sanctionnant le non-respect des décisions arrêtées et en favorisant la sanction du droit communautaire par les juridictions nationales.

Mais encore sur l'élaboration de ces politiques. Ainsi le juge a-t-il secoué l'inertie du pouvoir de décision en sanctionnant sa carence (politique des transports) ou en constatant qu'au terme prévu par le traité la règle qu'instituait ce dernier prenait plein effet (liberté d'établissement, libre prestation de services, égalité de rémunération entre hommes et femmes). De même a-t-il introduit des principes nouveaux d'interprétation des règles en vigueur, comme celui qui impose aux Etats d'accepter les produits légalement fabriqués et commercialisés dans un Etat tiers (jurisprudence dite « cassis de Dijon », CJCE, 20 février 1979, *Rewe-Zentral AG*, aff. 120/78). Et il n'est plus à établir que la jurisprudence s'exerce dans un sens favorable à l'intégration. L'on se gardera cependant d'oublier que la Cour ne dispose pas d'un pouvoir d'action autonome. L'interprétation la plus audacieuse doit s'appuyer sur des règles préexistantes, en l'occurrence les traités qui sont l'œuvre des Etats³.

REMÈDES

Pourrait-on gouverner mieux et comment ?

Les propositions de remèdes n'ont certes pas fait défaut. Autant de rapports de « Sages » — Tindemans, Vedel, Comité des Trois —, autant d'ordonnances aussi judicieuses que peu appliquées. Et le projet de traité instituant l'Union européenne, adopté par le Parlement européen le 14 février 1984 contient des prescriptions plus drastiques, plus audacieuses. Mais l'Acte unique, si décevant sur le plan de la réforme des institutions, impose de placer comme base de toute réflexion le fait que nos Etats ne sont actuellement disposés qu'à introduire des améliorations de détail. Or, cette stratégie que,

2. V. *supra* Mario Bettati, *La Cour de justice « European policy maker »*.

3. Ainsi la déclaration annexée à l'Acte unique dans laquelle les Etats indiquent que « la fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques » est-elle significative de la volonté et de la possibilité de limiter le pouvoir jurisprudentiel en empêchant la Cour de renouveler l'interprétation qu'elle avait donnée des dispositions du traité CEE relatives à la liberté d'établissement (art. 52) ou à l'égalité de rémunération entre hommes et femmes (art. 119).

pour reprendre une expression chère au Parlement européen, l'on qualifiera de méthode des « petits pas », si elle n'est pas à négliger ne peut améliorer sensiblement le mode de Gouvernement de la Communauté parce qu'elle se heurte très vite toujours au même obstacle, la résistance des Etats.

Sans doute serait-il utile de mieux organiser les travaux du conseil des ministres et du Conseil européen. Mais les efforts pour renforcer et structurer la Présidence de ces Conseils trouvent tôt leur limite dans la règle de la présidence rotative. Six mois de présidence à tour de rôle ménagent les susceptibilités et procurent à chaque Etat tous les six ans des satisfactions de prestige. Constituent-ils un délai suffisant pour assurer la continuité et l'efficacité des travaux ?

Désengorger le Conseil européen, accablé par le règlement de questions relativement mineures, est le vœu constant des chefs d'Etat ou de Gouvernement. Il recevra satisfaction non par la détermination d'une règle de compétence mais par l'aptitude du conseil des ministres à trancher lui-même plus souvent.

Cela suppose d'abord que le conseil des ministres accepte de n'arrêter que les grands principes et délègue largement à la Commission leur mise en œuvre. Le principe a été inscrit dans l'Acte unique en même temps qu'une esquisse de normalisation de l'intervention des Comités d'experts gouvernementaux chargés d'assister et contrôler la Commission. La pratique est encore trop récente pour que l'on puisse mesurer la portée réelle de cette nouvelle répartition de compétences. En tout cas, les procédures des Comités adoptées par le Conseil le 13 juillet 1987 confirment le souci des Etats de contrôler de près l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

Cela suppose, en outre, que le conseil des ministres pratique plus largement le vote majoritaire (majorité qualifiée). Telle semble l'orientation qui s'esquisse ; timidement et progressivement amorcée en pratique depuis 1974, elle s'est vue confirmée et amplifiée par l'Acte unique aussi bien en ce qui concerne les politiques nouvelles que l'achèvement du marché intérieur. Le nouveau règlement que s'est donné le Conseil, le 20 juillet 1987, en a pris acte. Il prévoit le recours au vote à la demande d'une délégation ou de la Commission chaque fois qu'une majorité des membres qui composent le Conseil se prononce en ce sens. Incontestablement, les Douze ont pris conscience du caractère paralysant de la pratique, contraire au traité, de l'adoption des décisions à l'unanimité.

Deux réserves importantes subsistent. L'Acte unique a consacré

l'exigence de l'unanimité pour les décisions de base qui concernent les politiques nouvelles ainsi que pour l'harmonisation fiscale et le libre accès aux professions qui sont des éléments importants du marché intérieur. Surtout, l'application effective de la règle majoritaire demeure subordonnée à une pleine acceptation par les Etats que les débats de ratification de l'Acte unique ont révélée problématique. Combien de Gouvernements n'ont-ils pas assuré que le « compromis de Luxembourg » de janvier 1966 n'était pas affecté par l'Acte unique. De la sorte que si un Etat invoque un intérêt essentiel pour s'opposer à l'adoption de la mesure proposée il y a fort à parier que l'on ne trouvera pas une majorité des membres du Conseil pour appuyer la proposition de recourir au vote. Ainsi, le « veto » peut-il s'introduire à nouveau. L'on ne se rassurera pas en adhérant à la thèse selon laquelle ce fameux « veto » ne constituerait qu'un mythe puisqu'il n'a été invoqué qu'une douzaine de fois en vingt ans (J.-L. Dewost, *Le vote majoritaire : simple modalité de gestion ou enjeu politique essentiel ?*, *Mélanges P. Pescatore*, 1988, p. 167). La compréhension d'un mythe impose que l'on dépasse le cadre de l'analyse formelle. Dans le passé, la paralysie du Conseil a été le plus souvent provoquée par le consensus des Etats acceptant que l'on ne procède pas au vote dès lors qu'un membre invoquait des objections importantes à l'encontre du texte, cela en dehors même de toute opposition formelle exprimée par un vote. Qu'il y ait ou non référence explicite au compromis de Luxembourg, cette attitude traduit de la part des Etats à la fois une réaction de solidarité et la préoccupation qu'une compréhension analogue leur soit un jour accordée. Comment dans la Communauté actuelle ne surviendrait-elle pas ?

La résistance des Etats s'oppose aussi à l'introduction de réformes concernant les autres institutions de la Communauté. Il en est ainsi pour la Commission. Les élargissements ont alourdi son fonctionnement, faisant passer le nombre des commissaires à 17. Mais la réduction à 12 se heurte au refus des « grands » Etats de n'avoir qu'un seul commissaire, ce qui les ravalerait au niveau des « petits » Etats. Améliorer le dynamisme de la Commission, en la dotant d'une plus grande capacité d'initiative et d'une plus grande cohésion ne nécessiterait pas des réformes profondes. L'on pourrait mieux assurer la continuité dans l'exercice de la fonction de commissaire en allongeant la durée du mandat qui n'est actuellement que de quatre ans. Mais le refus de la Grande-Bretagne de « renouveler » le mandat de Lord Cockfield confirme la réticence des gouvernements envers leurs nationaux qui remplissent leur fonction avec l'indépendance que

prévoient les traités. De même, le renforcement de la présidence paraît-il exclu. L'histoire de la Communauté est jalonnée par la méfiance puis l'hostilité que s'attire tout Président qui acquiert une forte autorité et en use pour se poser en défenseur de l'intérêt général de la Communauté. Mme Thatcher vient de le rappeler à M. Delors. L'on comprend pourquoi toute réforme du mode de désignation qui soustrairait en partie la Commission aux Gouvernements, par exemple en faisant intervenir le Parlement européen est *a fortiori* hors d'actualité.

La préoccupation qu'a chaque Etat de défendre ses positions va jusqu'à interdire des améliorations dont, de l'avis unanime, l'ensemble des institutions tireraient grand profit. Aussi, quelle économie de moyens, de temps, si l'on ramenait à une ou deux, trois au maximum, les neuf langues officielles ! Quel symbole de l'Union que la disparition de cette nouvelle tour de Babel ! Mais il n'est problème plus politiquement insoluble car toute solution raisonnable introduira une discrimination entre Etats, sacrifice auquel aucun n'est en mesure de consentir. Ne parlons pas de la détermination du siège de la Communauté !

Rien de tout cela ne saurait surprendre. La résistance des Etats à toute intégration institutionnelle ramène au débat ouvert depuis l'origine entre adversaires et partisans de l'intégration institutionnelle comme moyen d'assurer l'union économique puis éventuellement l'union politique.

Les premiers soutiennent que l'union ne peut s'accomplir que par la coopération des Gouvernements des Etats membres de la Communauté parce que les Gouvernements responsables devant les peuples détiennent seuls la légitimité et l'autorité nécessaires. Ils prendraient volontiers pour devise que la construction communautaire devrait accorder moins d'importance aux questions institutionnelles puisque l'union repose sur la volonté politique des responsables des douze Etats de prendre les décisions d'un commun accord. A quoi les tenants de l'intégration institutionnelle ont toujours répondu que l'accord des volontés des Gouvernements supposait le problème résolu. Pour Robert Schuman, « unir l'Europe... c'est la placer sous une autorité commune, capable d'émettre des décisions majoritaires. Exiger en toute chose un accord unanime, c'est supposer d'avance le problème résolu ; c'est présumer qu'il existe entre les pays coalisés une adhésion suffisante, une sorte d'harmonie préalable qui les prédispose à des appréciations concordantes » (*Ecrits de Paris*, avril 1955, Un état d'esprit européen est-il possible ?, p. 36, cité par R. Hostiou, *Robert Schuman et l'Europe*, 1969, p. 126).

CONCLUSION

Au stade présent de l'intégration européenne il nous semble que des progrès substantiels dans le Gouvernement de la Communauté ne peuvent résulter que d'une meilleure conciliation entre ces deux thèses. Les partisans de l'intégration institutionnelle doivent convenir que les décisions difficiles à imposer aux citoyens des Etats membres de la Communauté ne peuvent émaner d'une autorité dotée d'une légitimité et d'un pouvoir politique insuffisants. Le concours des Gouvernements nationaux est nécessaire. Mais le réalisme entraîne tout autant la condamnation du système actuel trop largement fondé sur l'accord des Etats. A douze, l'accord devient presque impossible non pas simplement à cause du nombre des partenaires, mais parce que l'hétérogénéité de la Communauté s'est accentuée. Rien de plus connu que le constat des disparités économiques (à commencer par la variation du simple au double du pouvoir d'achat des Européens selon l'Etat d'origine), sociales ou politiques. Comment un Gouvernement pourrait-il consentir qu'une décision s'écarte trop des intérêts nationaux dont il a la charge ? Comment dès lors lui reprocher d'exagérer la manière dont il défend ces derniers ?

Il faudrait donc repenser le système de Gouvernement de la Communauté en repartant de l'inspiration qui est à l'origine du projet selon lequel la meilleure satisfaction des intérêts de chacun peut se réaliser au niveau de la Communauté, même si c'est au prix de désavantages temporaires et sectoriels. Cela impliquerait au sein des institutions de la Communauté une nouvelle dialectique entre le national et le communautaire, donc un nouveau partage des rôles entre les organes d'intégration et ceux qui représentent les Etats ou (et) une modification du fonctionnement de ces derniers. Toutes réformes auxquelles les Douze ne sont pas prêts.

En sorte que l'on continuera à gouverner à douze dans un style intermédiaire entre le Gouvernement d'un Etat et celui d'une organisation internationale classique, mais plus proche du dernier que du premier. C'est dire que, à moins que de façon imprévisible ne se dissolvent les solidarités profondes qui unissent nos pays, l'Union européenne continuera son lent et chaotique cheminement, rythmé d'avancées et de régressions variables selon les domaines. Ainsi, les prochaines années devraient-elles marquer et un recul de l'intégration agricole et un progrès dans la réalisation du marché intérieur. La Communauté paraît s'accommoder de ce que cette alternance de

crises et de progrès soit le moteur de la construction européenne, mode de Gouvernement dont l'échéance du 31 décembre 1992 fournira une nouvelle fois l'occasion de peser les avantages et les inconvénients.

Seule une profonde relance européenne paraît de nature à insuffler aux Douze la volonté d'une accélération du processus d'union dont il est patent qu'elle implique un tout autre système de Gouvernement pour la Communauté. Mais cette perspective échappe à toute prévision présente car vraisemblablement seule la nécessité de surmonter une crise d'une exceptionnelle gravité pourrait conduire nos Etats d'Europe occidentale à accepter que l'Union européenne bénéficie d'une mutation d'une telle intensité.

RÉSUMÉ. — *Les institutions composées des représentants des douze Etats membres constituent le rouage essentiel du Gouvernement de la Communauté. La difficulté de parvenir à des compromis acceptables par tous en affaiblit l'efficacité. Mais les Etats ne paraissent pour l'instant disposés ni à améliorer profondément le mode de fonctionnement de ces institutions ni à renforcer le rôle des institutions d'intégration comme la Commission.*

Louis DUBOUIS. — **Can twelve-nation government work ?**

The mainspring of Community government is provided by institutions made up of representatives of the twelve member States. Their effectiveness is, however, hampered by the difficulty of reaching compromises acceptable to all. For the moment, the member States do not seem disposed either to improve the workings of these institutions in any depth or to reinforce the role of integrative institutions like the European Commission.

DOCUMENT

Acte unique européen

*Sa Majesté le roi des Belges,
Sa Majesté la reine de Danemark,
Le président de la République fédérale d'Allemagne,
Le président de la République hellénique,
Sa Majesté le roi d'Espagne,
Le président de la République française,
Le président d'Irlande,
Le président de la République italienne,
Son Altesse Royale le grand-duc de Luxembourg,
Sa Majesté la reine des Pays-Bas,
Le président de la République portugaise,
Sa Majesté la reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande
du Nord,*

Animés de la volonté de poursuivre l'œuvre entreprise à partir des traités instituant les Communautés européennes et de transformer l'ensemble des relations entre leurs Etats en une Union européenne conformément à la déclaration solennelle de Stuttgart du 19 juin 1983,

Résolus à mettre en œuvre cette Union européenne sur la base, d'une part, des Communautés fonctionnant selon leurs règles propres et, d'autre part, de la coopération européenne entre les Etats signataires en matière de politique étrangère et à doter cette Union des moyens d'action nécessaires,

Décidés à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des Etats membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale,

Convaincus que l'idée européenne, les résultats acquis dans les domaines

de l'intégration économique et de la coopération politique ainsi que la nécessité de nouveaux développements répondent aux vœux des peuples démocratiques européens pour qui le Parlement européen, élu au suffrage universel, est un moyen d'expression indispensable,

Conscients de la responsabilité qui incombe à l'Europe de s'efforcer de parler toujours davantage d'une seule voix et d'agir avec cohésion et solidarité afin de défendre plus efficacement ses intérêts communs et son indépendance, ainsi que de faire tout particulièrement valoir les principes de la démocratie et le respect du droit et des droits de l'homme, auxquels ils sont attachés, afin d'apporter ensemble leur contribution propre au maintien de la paix et de la sécurité internationales conformément à l'engagement qu'ils ont pris dans le cadre de la charte des Nations Unies,

Déterminés à améliorer la situation économique et sociale par l'approfondissement des politiques communes et par la poursuite d'objectifs nouveaux et à assurer un meilleur fonctionnement des Communautés, en permettant aux institutions d'exercer leurs pouvoirs dans les conditions les plus conformes à l'intérêt communautaire,

Considérant que les chefs d'Etat ou de gouvernement, lors de leur conférence de Paris des 19 au 21 octobre 1972, ont approuvé l'objectif de réalisation progressive de l'union économique et monétaire,

Considérant l'annexe aux conclusions de la présidence du Conseil européen de Brême des 6 et 7 juillet 1978 ainsi que la résolution du Conseil européen de Bruxelles du 5 décembre 1978 concernant l'instauration du système monétaire européen (SME) et des questions connexes et notant que, conformément à cette résolution, la Communauté et les banques centrales des Etats membres ont pris un certain nombre de mesures destinées à mettre en œuvre la coopération monétaire,

Ont décidé d'établir le présent Acte et ont désigné à cet effet comme plénipotentiaires :

Sa Majesté le roi des Belges,

Monsieur Leo Tindemans, ministre des Relations extérieures,

Sa Majesté la reine de Danemark,

Monsieur Uffe Ellemann-Jensen, ministre des Affaires étrangères,

Le président de la République fédérale d'Allemagne,

Monsieur Hans Dietrich Genscher, ministre fédéral des Affaires étrangères,

Le président de la République hellénique,

Monsieur Kardos Papoulias, ministre des Affaires étrangères,

Sa Majesté le roi d'Espagne,

Monsieur Francisco Fernandez Ordoñez, ministre des Affaires étrangères,

Le président de la République française,

Monsieur Roland Dumas, ministre des Relations extérieures,

Le président d'Irlande,

Monsieur Peter Barry, TD, ministre des Affaires étrangères,

Le président de la République italienne,

Monsieur Giulio Andreotti, ministre des Affaires étrangères,

Son Altesse Royale le grand-duc de Luxembourg,

Monsieur Robert Goebbels, secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères,

Sa Majesté la reine des Pays-Bas,

Monsieur Hans van den Broek, ministre des Affaires étrangères,

Le président de la République portugaise,

Monsieur Pedro Pires de Miranda, ministre des Affaires étrangères,

Sa Majesté la reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,

Madame Lynda Chalker, ministre adjoint aux Affaires étrangères et au Commonwealth,

Lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions qui suivent :

TITRE I — DISPOSITIONS COMMUNES

ARTICLE PREMIER. — Les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne.

Les Communautés européennes sont fondées sur les traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, ainsi que sur les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés.

La coopération politique est régie par le titre III. Les dispositions de ce titre confirment et complètent les procédures convenues dans les rapports de Luxembourg (1970), Copenhague (1973) et Londres (1981) ainsi que dans la déclaration solennelle sur l'Union européenne (1983), et les pratiques progressivement établies entre les Etats membres.

ART. 2. — Le Conseil européen réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ainsi que le président de la Commission des Communautés européennes. Ceux-ci sont assistés par les ministres des Affaires étrangères et par un membre de la Commission.

Le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an.

ART. 3 :

1. Les institutions des Communautés européennes, désormais dénommées comme ci-après, exercent leurs pouvoirs et compétences dans les conditions et aux fins prévues par les traités instituant les Communautés et par les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés, ainsi que par les dispositions du titre II.

2. Les institutions et organes compétents en matière de coopération politique européenne exercent leurs pouvoirs et compétences dans les conditions et aux fins fixées au titre III et dans les documents mentionnés à l'article 1, troisième alinéa.

TITRE II — DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DES TRAITÉS INSTITUANT LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Chapitre I. — DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DU TRAITÉ INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

ART. 4. — Le traité CECA est complété par les dispositions suivantes :

« Article 32 quinto :

« 1. Sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut adjoindre à la Cour de justice une juridiction chargée de connaître en première instance, sous réserve d'un pourvoi porté devant la Cour de justice, limité aux questions de droit, dans les conditions fixées par le statut, de certaines catégories de recours formées par des personnes physiques ou morales. Cette juridiction n'aura compétence pour connaître ni des affaires soumises par des Etats membres ou par des institutions communautaires ni des questions préjudicielles soumises en vertu de l'article 41.

« 2. Le Conseil, agissant selon la procédure prévue au paragraphe 1, fixe la composition de ladite juridiction et adopte les adaptations et les dispositions complémentaires nécessaires au statut de la Cour de justice. Sauf décision contraire du Conseil, les dispositions du présent traité relatives à la Cour de justice, et notamment les dispositions du protocole sur le statut de la Cour de justice, sont applicables à cette juridiction.

« 3. Les membres de ladite juridiction sont choisis parmi les personnes offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant la capacité requise pour l'exercice de fonctions juridictionnelles ; ils sont nommés d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des Etats membres. Un renouvellement partiel a lieu tous les trois ans. Les membres sortants peuvent être nommés à nouveau.

« 4. Ladite juridiction établit son règlement de procédure en accord avec la Cour de justice. Ce règlement est soumis à l'approbation unanime du Conseil. »

ART. 5. — L'article 45 du traité CECA est complété par l'alinéa suivant :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen, peut modifier les dispositions du titre III du statut. »

Chapitre II. — DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DU TRAITÉ
INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Section I — Dispositions institutionnelles

ART. 6 :

1. Il est institué une procédure de coopération qui est d'application pour les actes qui sont fondés sur les articles 7 et 49, l'article 54, paragraphe 2, l'article 56, paragraphe 2, deuxième phrase, l'article 57, à l'exception du paragraphe 2, deuxième phrase, les articles 100 A, 100 B, 118 A et 130 E et l'article 130 Q, paragraphe 2, du traité CEE.

2. A l'article 7, second alinéa, du traité CEE, les mots « après consultation de l'Assemblée » sont remplacés par les mots « *en coopération avec le Parlement européen* ».

3. A l'article 49 du traité CEE, les mots « le Conseil arrête sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social » sont remplacés par les mots « *le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête* ».

4. A l'article 54, paragraphe 2, du traité CEE, les mots « le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social et de l'Assemblée, statue » sont remplacés par les mots « *le Conseil, agissant sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, statue* ».

5. A l'article 56, paragraphe 2, du traité CEE, la deuxième phrase est remplacée par le texte suivant :

« *Toutefois, après la fin de la deuxième étape, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et en coopération avec le Parlement européen, arrête les directives pour la coordination des dispositions qui, dans chaque Etat membre, relèvent du domaine réglementaire ou administratif.* »

6. A l'article 57, paragraphe 1, du traité CEE, les mots « et après consultation de l'Assemblée » sont remplacés par les mots « *et en coopération avec le Parlement européen* ».

7. A l'article 57, paragraphe 2, du traité CEE, la troisième phrase est remplacée par le texte suivant :

« *Dans les autres cas, le Conseil statue à la majorité qualifiée, en coopération avec le Parlement européen.* »

ART. 7. — L'article 149 du traité CEE est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 149 :

« 1. *Lorsqu'en vertu du présent traité un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité.*

« 2. Lorsqu'en vertu du présent traité un acte du Conseil est pris en coopération avec le Parlement européen, la procédure suivante est d'application :

« a) Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée dans les conditions du paragraphe 1, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, arrête une position commune.

« b) La position commune du Conseil est transmise au Parlement européen. Le Conseil et la Commission informent pleinement le Parlement européen des raisons qui ont conduit le Conseil à adopter sa position commune ainsi que de la position de la Commission.

« Si, dans un délai de trois mois après cette communication, le Parlement européen approuve cette position commune ou s'il ne s'est pas prononcé dans ce délai, le Conseil arrête définitivement l'acte concerné conformément à la position commune.

« c) Le Parlement européen, dans le délai de trois mois visé au point b), peut, à la majorité absolue des membres qui le composent, proposer des amendements à la position commune du Conseil. Il peut également, à la même majorité, rejeter la position commune du Conseil. Le résultat des délibérations est transmis au Conseil et à la Commission.

« Si le Parlement européen a rejeté la position commune du Conseil, celui-ci ne peut statuer en deuxième lecture qu'à l'unanimité.

« d) La Commission réexamine, dans un délai d'un mois, la proposition sur la base de laquelle le Conseil a arrêté sa position commune à partir des amendements proposés par le Parlement européen.

« La Commission transmet au Conseil, en même temps que sa proposition réexaminée, les amendements du Parlement européen qu'elle n'a pas repris, en exprimant son avis à leur sujet. Le Conseil peut adopter ces amendements à l'unanimité.

« e) Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte la proposition réexaminée par la Commission.

« Le Conseil ne peut modifier la proposition réexaminée de la Commission qu'à l'unanimité.

« f) Dans les cas visés aux points c), d) et e), le Conseil est tenu de statuer dans un délai de trois mois. A défaut d'une décision dans ce délai, la proposition de la Commission est réputée non adoptée.

« g) Les délais visés aux points b) et f) peuvent être prolongés d'un commun accord entre le Conseil et le Parlement européen d'un mois au maximum.

« 3. Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures mentionnées aux paragraphes 1 et 2. »

ART. 8. — A l'article 237 du traité CEE, le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir

consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent. »

ART. 9. — A l'article 238 du traité CEE, le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Ces accords sont conclus par le Conseil, agissant à l'unanimité et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent. »

ART. 10. — L'article 145 du traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

« — confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis. »

ART. 11. — Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

« Article 168 A :

« 1. Sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut adjoindre à la Cour de justice une juridiction chargée de connaître en première instance, sous réserve d'un pourvoi porté devant la Cour de justice, limité aux questions de droit, dans les conditions fixées par le statut, de certaines catégories de recours formées par des personnes physiques ou morales. Cette juridiction n'aura compétence pour connaître ni des affaires soumises par des Etats membres ou par des institutions communautaires ni des questions préjudicielles soumises en vertu de l'article 177.

« 2. Le Conseil, agissant selon la procédure prévue au paragraphe 1, fixe la composition de ladite juridiction et adopte les adaptations et les dispositions complémentaires nécessaires au statut de la Cour de justice. Sauf décision contraire du Conseil, les dispositions du présent traité relatives à la Cour de justice, et notamment les dispositions du protocole sur le statut de la Cour de justice, sont applicables à cette juridiction.

« 3. Les membres de ladite juridiction sont choisis parmi les personnes offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant la capacité requise pour l'exercice de fonctions juridictionnelles ; ils sont nommés d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des Etats membres. Un renouvellement partiel a lieu tous les trois ans. Les membres sortants peuvent être nommés à nouveau.

« 4. Ladite juridiction établit son règlement de procédure en accord avec la Cour de justice. Ce règlement est soumis à l'approbation unanime du Conseil. »

ART. 12. — A l'article 188 du traité CEE est inséré le deuxième alinéa suivant :

« *Le Conseil, statuant à l'unanimité sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen, peut modifier les dispositions du titre III du statut.* »

Section II — *Dispositions relatives aux fondements et à la politique de la Communauté*

Sous-section I — Le marché intérieur

ART. 13. — Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

« *Article 8 A. — La Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992, conformément aux dispositions du présent article, des articles 8 B, 8 C et 28, de l'article 57, paragraphe 2, de l'article 59, de l'article 70, paragraphe 1, et des articles 84, 99, 100 A et 100 B et sans préjudice des autres dispositions du présent traité.*

« *Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité.* »

ART. 14. — Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

« *Article 8 B. — La Commission fait rapport au Conseil avant le 31 décembre 1988 et avant le 31 décembre 1990 sur l'état d'avancement des travaux en vue de la réalisation du marché intérieur dans le délai prévu à l'article 8 A.*

« *Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, définit les orientations et conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré, dans l'ensemble des secteurs concernés.* »

ART. 15. — Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

« *Article 8 C. — Lors de la formulation de ses propositions en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A, la Commission tient compte de l'ampleur de l'effort que certaines économies présentant des différences de développement devront supporter au cours de la période d'établissement du marché intérieur, et elle peut proposer les dispositions appropriées.*

« *Si ces dispositions prennent la forme de dérogations, elles doivent avoir un caractère temporaire et apporter le moins de perturbations possible au fonctionnement du Marché commun.* »

ART. 16 :

1. L'article 28 du traité CEE est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Article 28. — Toutes modifications ou suspensions autonomes des droits du tarif douanier commun sont décidées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.* »

2. A l'article 57, paragraphe 2, du traité CEE, la deuxième phrase est remplacée par les dispositions suivantes :

« *L'unanimité est nécessaire pour les directives dont l'exécution dans un Etat membre au moins comporte une modification des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès de personnes physiques.* »

3. A l'article 59, second alinéa, du traité CEE, les mots « à l'unanimité » sont remplacés par les mots « à la majorité qualifiée ».

4. A l'article 70, paragraphe 1, du traité CEE, les deux dernières phrases sont remplacées par les dispositions suivantes :

« *A cet égard, le Conseil arrête à la majorité qualifiée des directives. Il s'efforce d'atteindre le plus haut degré de libération possible. L'unanimité est nécessaire pour les mesures constituant un recul en matière de libération des mouvements de capitaux.* »

5. A l'article 84, paragraphe 2, du traité CEE, les mots « à l'unanimité » sont remplacés par les mots « à la majorité qualifiée ».

6. A l'article 84 du traité CEE, le paragraphe 2 est complété par l'alinéa suivant :

« *Les dispositions de procédure de l'article 75, paragraphes 1 et 3, s'appliquent.* »

ART. 17. — L'article 99 du traité CEE est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Article 99. — Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur dans le délai prévu à l'article 8 A.* »

ART. 18. — Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

« *Article 100 A :*

« *1. Par dérogation à l'article 100 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.*

« *2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés.*

« *3. La Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé.*

« 4. Lorsque, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, un Etat membre estime nécessaire d'appliquer des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement, il les notifie à la Commission.

« La Commission confirme les dispositions en cause après avoir vérifié qu'elles ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres.

« Par dérogation à la procédure prévue aux articles 169 et 170, la Commission ou tout Etat membre peut saisir directement la Cour de justice s'il estime qu'un autre Etat membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus au présent article.

« 5. Les mesures d'harmonisation mentionnées ci-dessus comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les Etats membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques mentionnées à l'article 36, des mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle. »

ART. 19. — Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

« Article 100 B :

« 1. Au cours de l'année 1992, la Commission procède avec chaque Etat membre à un recensement des dispositions législatives, réglementaires et administratives qui relèvent de l'article 100 A et qui n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation au titre de ce dernier article.

« Le Conseil, statuant selon les dispositions de l'article 100 A, peut décider que des dispositions en vigueur dans un Etat membre doivent être reconnues comme équivalentes à celles appliquées par un autre Etat membre.

« 2. Les dispositions de l'article 100 A, paragraphe 4, sont applicables par analogie.

« 3. La Commission procède au recensement mentionné au paragraphe 1, premier alinéa, et présente les propositions appropriées, en temps utile pour permettre au Conseil de statuer avant la fin 1992. »

Sous-section II — La capacité monétaire

ART. 20 :

1. Dans la troisième partie, titre II, du traité CEE est inséré un nouveau chapitre 1 ainsi rédigé :

« Chapitre 1

« La coopération en matière de politique économique et monétaire
(union économique et monétaire)

« Article 102 A :

« 1. En vue d'assurer la convergence des politiques économiques et monétaires nécessaire pour le développement ultérieur de la Communauté, les Etats membres coopèrent conformément aux objectifs de l'article 104. Ils tiennent compte, ce faisant, des expériences acquises grâce à la coopération

dans le cadre du système monétaire européen (SME) et grâce au développement de l'Ecu, dans le respect des compétences existantes.

« 2. Dans la mesure où le développement ultérieur sur le plan de la politique économique et monétaire exige des modifications institutionnelles, les dispositions de l'article 236 seront appliquées. En cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire, le comité monétaire et le comité des gouverneurs des banques centrales seront également consultés. »

2. Les chapitres 1, 2 et 3 deviennent respectivement les chapitres 2, 3 et 4.

Sous-section III - La politique sociale

ART. 21. — Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

« Article 118 A :

« 1. Les Etats membres s'attachent à promouvoir l'amélioration, notamment du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs, et se fixent pour objectif l'harmonisation, dans le progrès, des conditions existant dans ce domaine.

« 2. Pour contribuer à la réalisation de l'objectif prévu au paragraphe 1, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête par voie de directive les prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des Etats membres.

« Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

« 3. Les dispositions arrêtées en vertu du présent article ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcée des conditions de travail compatibles avec le présent traité. »

ART. 22. — Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

« Article 118 B. — La Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles. »

Sous-section IV - La cohésion économique et sociale

ART. 23. — Dans la troisième partie du traité CEE est ajouté un titre V ainsi rédigé :

« Titre V : La cohésion économique et sociale

« Article 130 A. — Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale.

« En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

« Article 130 B. — Les Etats membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 130 A. La mise en œuvre des politiques communes et du marché intérieur prend en compte les objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C et participe à leur réalisation. La Communauté soutient cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des Fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "orientation", Fonds social européen, Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants.

« Article 130 C. — Le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin.

« Article 130 D. — Dès l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la Commission soumet au Conseil une proposition d'ensemble visant à apporter à la structure et aux règles de fonctionnement des Fonds existants à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « orientation », Fonds social européen, Fonds européen de développement régional) les modifications qui seraient nécessaires pour préciser et rationaliser leurs missions afin de contribuer à la réalisation des objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C, ainsi qu'à renforcer leur efficacité et coordonner leurs interventions entre elles et avec celles des instruments financiers existants. Le Conseil statue à l'unanimité sur cette proposition dans un délai d'un an, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social.

« Article 130 E. — Après adoption de la décision visée à l'article 130 D, les décisions d'application relatives au Fonds européen de développement régional sont prises par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et en coopération avec le Parlement européen.

« En ce qui concerne le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "orientation", et le Fonds social européen, les articles 43, 126 et 127 demeurent respectivement d'application ».

Sous-section V - La recherche et le développement technologique

ART. 24. — Dans la troisième partie du traité CEE est ajouté un titre VI ainsi rédigé :

« Titre VI : La recherche et le développement technologique

« Article 130 F :

« 1. La Communauté se donne pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale.

« 2. A cette fin, elle encourage les entreprises, y compris les petites et moyennes entreprises, les centres de recherche et les universités dans leurs efforts de recherche et de développement technologique : elle soutient leurs

efforts de coopération, en visant tout particulièrement à permettre aux entreprises d'exploiter pleinement les potentialités du marché intérieur de la Communauté à la faveur, notamment, de l'ouverture des marchés publics nationaux, de la définition de normes communes et de l'élimination des obstacles juridiques et fiscaux à cette coopération.

« 3. Dans la réalisation de ces objectifs, il est spécialement tenu compte de la relation entre l'effort commun entrepris en matière de recherche et de développement technologique, l'établissement du marché intérieur et la mise en œuvre de politiques communes notamment en matière de concurrence et d'échanges.

« Article 130 G. — Dans la poursuite de ces objectifs, la Communauté mène les actions suivantes qui complètent les actions entreprises dans les Etats membres :

« a) Mise en œuvre de programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration en promouvant la coopération avec les entreprises, les centres de recherche et les universités ;

« b) Promotion de la coopération en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires avec les pays tiers et les organisations internationales ;

« c) Diffusion et valorisation des résultats des activités en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires ;

« d) Stimulation de la formation et de la mobilité des chercheurs de la Communauté.

« Article 130 H. — Les Etats membres coordonnent entre eux, en liaison avec la Commission, les politiques et programmes menés au niveau national. La Commission peut prendre, en contact étroit avec les Etats membres, toute initiative utile pour promouvoir cette coordination.

« Article 130 I :

« 1. La Communauté arrête un programme-cadre pluriannuel dans lequel est repris l'ensemble de ses actions. Le programme-cadre fixe les objectifs scientifiques et techniques, définit leurs priorités respectives, indique les grandes lignes des actions envisagées, fixe le montant estimé nécessaire et les modalités de la participation financière de la Communauté à l'ensemble du programme ainsi que la répartition de ce montant entre les différentes actions envisagées.

« 2. Le programme-cadre peut être adapté ou complété en fonction de l'évolution des situations.

« Article 130 K. — La mise en œuvre du programme-cadre se fait au moyen de programmes spécifiques développés à l'intérieur de chacune des actions. Chaque programme spécifique précise les modalités de sa réalisation, fixe sa durée et prévoit les moyens estimés nécessaires.

« Le Conseil définit les modalités de la diffusion des connaissances qui résultent des programmes spécifiques.

« Article 130 L. — Dans la mise en œuvre du programme-cadre pluriannuel peuvent être décidés des programmes complémentaires auxquels ne

participent que certains Etats membres qui assurent leur financement sous réserve d'une participation éventuelle de la Communauté.

« Le Conseil arrête les règles applicables aux programmes complémentaires notamment en matière de diffusion des connaissances et d'accès d'autres Etats membres.

« Article 130 M. — Dans la mise en œuvre du programme-cadre pluriannuel, la Communauté peut prévoir, en accord avec les Etats membres concernés, une participation à des programmes de recherche et de développement entrepris par plusieurs Etats membres, y compris la participation aux structures créées pour l'exécution de ces programmes.

« Article 130 N. — Dans la mise en œuvre du programme-cadre pluriannuel, la Communauté peut prévoir une coopération en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires avec des pays tiers ou des organisations internationales.

« Les modalités de cette coopération peuvent faire l'objet d'accords internationaux entre la Communauté et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 228.

« Article 130 O. — La Communauté peut créer des entreprises communes ou toute autre structure nécessaires à la bonne exécution des programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires.

« Article 130 P :

« 1. Les modalités de financement de chaque programme, y compris une participation éventuelle de la Communauté, sont fixées lors de l'adoption du programme.

« 2. Le montant de la contribution annuelle de la Communauté est arrêté dans le cadre de la procédure budgétaire, sans préjudice des autres modes d'intervention éventuelle de la Communauté. La somme des coûts estimés des programmes spécifiques ne doit pas dépasser le financement prévu par le programme-cadre.

« Article 130 Q :

« 1. Le Conseil arrête à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, les dispositions visées aux articles 130 I et 130 O.

« 2. Le Conseil arrête à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, après consultation du Comité économique et social et en coopération avec le Parlement européen, les dispositions visées aux articles 130 K, 130 L, 130 M, 130 N et 130 P, paragraphe 1. L'adoption des programmes complémentaires requiert en outre l'accord des Etats membres concernés. »

Sous-section VI — L'environnement

ART. 25. — Dans la troisième partie du traité CEE est ajouté un titre VII ainsi rédigé :

« Titre VII : L'environnement

« Article 130 R :

« 1. L'action de la Communauté en matière d'environnement a pour objet :

- de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement ;
- de contribuer à la protection de la santé des personnes ;
- d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

« 2. L'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du pollueur-payeur. Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté.

« 3. Dans l'élaboration de son action en matière d'environnement, la Communauté tiendra compte :

- des données scientifiques et techniques disponibles ;
- des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté ;
- des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action ;
- du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.

« 4. La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément. Sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les Etats membres assurent le financement et l'exécution des autres mesures.

« 5. Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les Etats membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 228.

« L'alinéa précédent ne préjuge pas la compétence des Etats membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.

« Article 130 S. — Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, décide de l'action à entreprendre par la Communauté.

« Le Conseil définit, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, ce qui relève des décisions à prendre à la majorité qualifiée.

« Article 130 T. — Les mesures de protection arrêtées en commun en vertu de l'article 130 S ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent traité. »

Chapitre III. — DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DU TRAITÉ
INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

ART. 26. — Le traité CEEA est complété par les dispositions suivantes :

« Article 140 A :

« 1. Sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut adjoindre à la Cour de justice une juridiction chargée de connaître en première instance, sous réserve d'un pourvoi porté devant la Cour de justice, limité aux questions de droit, et dans les conditions fixées par le statut, de certaines catégories de recours formées par des personnes physiques ou morales. Cette juridiction n'aura compétence pour connaître ni des affaires soumises par des Etats membres ou par des institutions communautaires ni, des questions préjudicielles soumises en vertu de l'article 150.

« 2. Le Conseil, agissant selon la procédure prévue au paragraphe 1, fixe la composition de ladite juridiction et adopte les adaptations et les dispositions complémentaires nécessaires au statut de la Cour de justice. Sauf décision contraire du Conseil, les dispositions du présent traité relatives à la Cour de justice, et notamment les dispositions du protocole sur le statut de la Cour de justice, sont applicables à cette juridiction.

« 3. Les membres de ladite juridiction sont choisis parmi les personnes offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant la capacité requise pour l'exercice de fonctions juridictionnelles ; ils sont nommés d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des Etats membres. Un renouvellement partiel a lieu tous les trois ans. Les membres sortants peuvent être nommés à nouveau.

« 4. Ladite juridiction établit son règlement de procédure en accord avec la Cour de justice. Ce règlement est soumis à l'approbation unanime du Conseil. »

ART. 27. — A l'article 160 du traité CEEA est inséré le deuxième alinéa suivant :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen, peut modifier les dispositions du titre III du statut. »

Chapitre IV. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ART. 28. — Les dispositions du présent Acte ne portent pas atteinte aux dispositions des instruments d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise aux Communautés européennes.

ART. 29. — A l'article 4, paragraphe 2, de la décision 85/257/CEE, Euratom du Conseil, du 7 mai 1985, relative au système des ressources

propres des Communautés, les mots « dont le montant et la clé de répartition sont fixés en vertu d'une décision du Conseil, statuant à l'unanimité » sont remplacés par les mots « dont le montant et la clé de répartition sont fixés en vertu d'une décision du Conseil, statuant à la majorité qualifiée après avoir reçu l'accord des Etats membres concernés ».

La présente modification n'affecte pas la nature juridique de la décision précitée.

TITRE III — DISPOSITIONS SUR LA COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

ART. 30. — La coopération européenne en matière de politique étrangère est régie par les dispositions suivantes :

1. Les Hautes Parties contractantes, membres des Communautés européennes, s'efforcent de formuler et de mettre en œuvre en commun une politique étrangère européenne.

2. a) Les Hautes Parties contractantes s'engagent à s'informer mutuellement et à se consulter sur toute question de politique étrangère ayant un intérêt général, afin d'assurer que leur influence combinée s'exerce de la manière la plus efficace par la concertation, la convergence de leurs positions et la réalisation d'actions communes.

b) Les consultations ont lieu avant que les Hautes Parties contractantes ne fixent leur position définitive.

c) Chaque Haute Partie contractante, dans ses prises de position et dans ses actions nationales, tient pleinement compte des positions des autres partenaires et prend dûment en considération l'intérêt que présentent l'adoption et la mise en œuvre de positions européennes communes.

Afin d'accroître leur capacité d'action conjointe dans le domaine de la politique étrangère, les Hautes Parties contractantes assurent le développement progressif et la définition de principes et d'objets communs.

La détermination de positions communes constitue un point de référence pour les politiques des Hautes Parties contractantes.

d) Les Hautes Parties contractantes s'efforcent d'éviter toute action ou prise de position nuisant à leur efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales ou au sein des organisations internationales.

3. a) Les ministres des Affaires étrangères et un membre de la Commission se réunissent au moins quatre fois par an dans le cadre de la coopération politique européenne. Ils peuvent traiter également des questions de politique étrangère dans le cadre de la coopération politique à l'occasion des sessions du Conseil des Communautés européennes.

b) La Commission est pleinement associée aux travaux de la coopération politique.

c) Afin de permettre l'adoption rapide de positions communes et la

réalisation d'actions communes, les Hautes Parties contractantes s'abstiennent, dans la mesure du possible, de faire obstacle à la formation d'un consensus et à l'action conjointe qui pourrait en résulter.

4. Les Hautes Parties contractantes assurent l'association étroite du Parlement européen à la coopération politique européenne. A cette fin, la présidence informe régulièrement le Parlement européen des thèmes de politique étrangère examinés dans le cadre des travaux de la coopération politique, et elle veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération dans ces travaux.

5. Les politiques extérieures de la Communauté européenne et les politiques convenues au sein de la coopération politique européenne doivent être cohérentes.

La présidence et la Commission, chacune selon ses compétences propres, ont la responsabilité particulière de veiller à la recherche et au maintien de cette cohérence.

6. a) Les Hautes Parties contractantes estiment qu'une coopération plus étroite sur les questions de la sécurité européenne est de nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure. Elles sont disposés à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité.

b) Les Hautes Parties contractantes sont résolues à préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité. Elles œuvrent à cet effet tant sur le plan national que, là où ce sera indiqué, dans le cadre des institutions et organes compétents.

c) Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'existence d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité entre certaines Hautes Parties contractantes dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance atlantique.

7. a) Dans les institutions internationales et lors des conférences internationales auxquelles participent les Hautes Parties contractantes, celles-ci s'efforcent d'adopter des positions communes sur les sujets qui relèvent du présent titre.

b) Dans les institutions internationales et lors des conférences internationales auxquelles toutes les Hautes Parties contractantes ne participent pas, celles qui y participent tiennent pleinement compte des positions convenues dans le cadre de la coopération politique européenne.

8. Les Hautes Parties contractantes organisent, chaque fois qu'elles le jugent nécessaire, un dialogue politique avec les pays tiers et les groupements régionaux.

9. Les Hautes Parties contractantes et la Commission, grâce à une assistance et une information mutuelles, intensifient la coopération entre leurs représentations accréditées dans les pays tiers et auprès d'organisations internationales.

10. a) La présidence de la coopération politique européenne est exercée par celle des Hautes Parties contractantes qui exerce la présidence du Conseil des Communautés européennes.

b) La présidence a la responsabilité en matière d'initiative, de coordination et de représentation des Etats membres vis-à-vis des pays tiers pour les activités relevant de la coopération politique européenne. Elle est également responsable de la gestion de la coopération politique, et en particulier de la fixation du calendrier des réunions, de leur convocation ainsi que de leur organisation.

c) Les directeurs politiques se réunissent régulièrement au sein du comité politique afin de donner l'impulsion nécessaire, d'assurer la continuité de la coopération politique européenne et de préparer les discussions des ministres.

d) Le comité politique ou, en cas de nécessité, une réunion ministérielle sont convoqués dans les quarante-huit heures à la demande d'au moins trois Etats membres.

e) Le groupe des correspondants européens a pour tâche de suivre, selon les directives du comité politique, la mise en œuvre de la coopération politique européenne et d'étudier les problèmes d'organisation générale.

f) Des groupes de travail se réunissent selon les directives du comité politique.

g) Un secrétariat établi à Bruxelles assiste la présidence dans la préparation et la mise en œuvre des activités de la coopération politique européenne ainsi que dans les questions administratives. Il exerce ses fonctions sous l'autorité de la présidence.

11. En matière de privilèges et immunités, les membres du secrétariat de la coopération politique européenne sont assimilés aux membres des missions diplomatiques des Hautes Parties contractantes situées au lieu d'établissement du secrétariat.

12. Cinq ans après l'entrée en vigueur du présent Acte, les Hautes Parties contractantes examineront s'il y a lieu de soumettre le titre III à révision.

TITRE IV — DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET FINALES

ART. 31. — Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, du traité instituant la Communauté économique européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique qui sont relatives à la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes et à l'exercice de cette compétence ne sont applicables qu'aux dispositions du titre II et à l'article 32 ; elles s'appliquent à ces dispositions dans les mêmes conditions qu'aux dispositions desdits traités.

ART. 32. — Sous réserve de l'article 3, paragraphe I, du titre II et de l'article 31, aucune disposition du présent Acte n'affecte les traités insti-

tuant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés.

ART. 33 :

1. Le présent Acte sera ratifié par les Hautes Parties contractantes, en conformité avec leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification seront déposés auprès du gouvernement de la République italienne.

2. Le présent Acte entrera en vigueur le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procédera le dernier à cette formalité.

ART. 34. — Le présent Acte, rédigé en un exemplaire unique, en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, française, grecque, irlandaise, italienne, néerlandaise et portugaise, les textes établis dans chacune de ces langues faisant également foi, sera déposé dans les archives du gouvernement de la République italienne qui remettra une copie certifiée conforme à chacun des gouvernements des autres Etats signataires.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont signé le présent Acte.

Fait à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986.

ACTE FINAL

La conférence des représentants des gouvernements des Etats membres convoquée à Luxembourg le 9 septembre 1985,

qui a poursuivi ses travaux à Luxembourg et Bruxelles, et qui s'est réunie à l'issue de ceux-ci à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986, a arrêté le texte suivant :

I

ACTE UNIQUE EUROPÉEN

II

Au moment de signer ce texte, la conférence a adopté les déclarations énumérées ci-après et annexées au présent acte final :

- 1) déclaration relative aux compétences d'exécution de la Commission,
- 2) déclaration relative à la Cour de justice,
- 3) déclaration relative à l'article 8 A du traité CEE,
- 4) déclaration relative à l'article 100 A du traité CEE,

- 5) déclaration relative à l'article 100 B du traité CEE,
- 6) déclaration générale relative aux articles 13 à 19 de l'Acte unique européen,
- 7) déclaration relative à l'article 118 A, paragraphe 2, du traité CEE,
- 8) déclaration relative à l'article 130 D du traité CEE,
- 9) déclaration relative à l'article 130 R du traité CEE,
- 10) déclaration des Hautes Parties contractantes relative au titre III de l'Acte unique européen,
- 11) déclaration relative à l'article 30, paragraphe 10, sous g), de l'Acte unique européen.

La conférence a pris acte en outre des déclarations énumérées ci-après et annexées au présent acte final :

- 1) déclaration de la présidence relative au délai dans lequel le Conseil se prononce en première lecture (art. 149, § 2, du traité CEE),
- 2) déclaration politique des gouvernements des Etats membres relative à la libre circulation des personnes,
- 3) déclaration du gouvernement de la République hellénique relative à l'article 8 A du traité CEE,
- 4) déclaration de la Commission relative à l'article 28 du traité CEE,
- 5) déclaration du gouvernement de l'Irlande relative à l'article 57, paragraphe 2, du traité CEE,
- 6) déclaration du gouvernement de la République portugaise relative à l'article 59, second alinéa, et à l'article 84 du traité CEE,
- 7) déclaration du gouvernement du royaume de Danemark relative à l'article 100 A du traité CEE,
- 8) déclaration de la présidence et de la Commission relative à la capacité monétaire de la Communauté,
- 9) déclaration du gouvernement du royaume de Danemark relative à la coopération politique européenne.

Déclaration relative aux compétences d'exécution de la Commission

La conférence demande aux instances communautaires d'adopter, avant l'entrée en vigueur de l'Acte, les principes et les règles sur la base desquels seront définies, dans chaque cas, les compétences d'exécution de la Commission.

Dans ce contexte, la conférence invite le Conseil à réserver notamment à la procédure du comité consultatif une place prépondérante, en fonction de la rapidité et de l'efficacité du processus de décision, pour l'exercice des compétences d'exécution confiées à la Commission dans le domaine de l'article 100 A du traité CEE.

Déclaration relative à la Cour de justice

La conférence convient que les dispositions de l'article 32 *quinto*, paragraphe 1, du traité CECA, de l'article 168 A, paragraphe 1, du traité CEE

et de l'article 140 A, paragraphe 1, du traité CEEA, ne préjugent pas d'éventuelles attributions de compétences juridictionnelles susceptibles d'être prévues dans le cadre de conventions conclues entre les Etats membres.

Déclaration relative à l'article 8 A du traité CEE

Par l'article 8 A, la conférence souhaite traduire la ferme volonté politique de prendre avant le 1^{er} janvier 1993 les décisions nécessaires à la réalisation du marché intérieur défini dans cette disposition et plus particulièrement les décisions nécessaires à l'exécution du programme de la Commission tel qu'il figure dans le *Livre Blanc* sur le marché intérieur.

La fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques.

Déclaration relative à l'article 100 A du traité CEE

La Commission privilégiera, dans ses propositions au titre de l'article 100 A, paragraphe 1, le recours à l'instrument de la directive si l'harmonisation comporte, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives.

Déclaration relative à l'article 100 B du traité CEE

La conférence considère que, étant donné que l'article 8 C du traité CEE a une portée générale, il s'applique également pour les propositions que la Commission est appelée à faire en vertu de l'article 100 B du même traité.

Déclaration générale relative aux articles 13 à 19 de l'Acte unique européen

Aucune de ces dispositions n'affecte le droit des Etats membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de contrôle de l'immigration de pays tiers ainsi qu'en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et le trafic des œuvres d'art et des antiquités.

Déclaration relative à l'article 118 A, paragraphe 2, du traité CEE

La conférence constate que, lors de la délibération portant sur l'article 118 A, paragraphe 2, du traité CEE, un accord s'est dégagé sur le fait que la Communauté n'envisage pas, lors de la fixation de prescriptions minimales destinées à protéger la sécurité et la santé des travailleurs, de défavoriser les travailleurs des petites et moyennes entreprises d'une manière qui ne se justifie pas objectivement.

Déclaration relative à l'article 130 D du traité CEE

La conférence rappelle à ce sujet les conclusions du Conseil européen de Bruxelles de mars 1984 qui se lisent comme suit :

« Les moyens financiers affectés aux interventions des Fonds compte tenu des PIM seront accrus de manière significative en termes réels dans le cadre des possibilités de financement. »

Déclaration relative à l'article 130 R du traité CEE :

Ad. paragraphe 1, troisième tiret. — La conférence confirme que l'action de la Communauté dans le domaine de l'environnement ne doit pas interférer avec la politique nationale d'exploitation des ressources énergétiques.

Ad. paragraphe 5, second alinéa. — La conférence considère que les dispositions de l'article 130 R, paragraphe 5, second alinéa, n'affectent pas les principes résultant de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire AETR.

Déclaration des Hautes Parties contractantes relative au titre III de l'Acte unique européen

Les Hautes Parties contractantes du titre III sur la coopération politique européenne réaffirment leur attitude d'ouverture à l'égard d'autres nations européennes partageant les mêmes idéaux et les mêmes objectifs. Elles conviennent en particulier de renforcer leurs liens avec les Etats membres du Conseil de l'Europe et avec d'autres pays européens démocratiques avec lesquels elles entretiennent des relations amicales et coopèrent étroitement.

Déclaration relative à l'article 30, paragraphe 10, sous g), de l'Acte unique européen

La conférence considère que les dispositions de l'article 30, paragraphe 10, sous g), n'affectent pas les dispositions de la décision des représentants des gouvernements des Etats membres du 8 avril 1965 relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés.

Déclaration de la présidence relative au délai dans lequel le Conseil se prononce en première lecture (art. 149, § 2, du traité CEE)

En ce qui concerne la déclaration du Conseil européen de Milan selon laquelle le Conseil doit rechercher les moyens d'améliorer ses procédures de décision, la présidence a exprimé l'intention de mener à bien les travaux en question dans les meilleurs délais.

Déclaration politique des gouvernements des Etats membres relative à la libre circulation des personnes

En vue de promouvoir la libre circulation des personnes, les Etats membres coopèrent, sans préjudice des compétences de la Communauté,

notamment en ce qui concerne l'entrée, la circulation et le séjour des ressortissants de pays tiers. Ils coopèrent également en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la criminalité, la drogue et le trafic des œuvres d'art et des antiquités.

Déclaration du gouvernement de la République hellénique relative à l'article 8 A du traité CEE

La Grèce considère que le développement de politiques et d'actions communautaires et l'adoption de mesures sur la base de l'article 70, paragraphe 1, et de l'article 84 doivent se faire de telle façon qu'elles ne portent pas préjudice aux secteurs sensibles des économies des Etats membres.

Déclaration de la Commission relative à l'article 28 du traité CEE

En ce qui concerne ses propres procédures internes, la Commission s'assurera que les changements résultant de la modification de l'article 28 du traité CEE ne retarderont pas sa réponse à des demandes urgentes pour la modification ou la suspension de droits du tarif douanier commun.

Déclaration du gouvernement de l'Irlande relative à l'article 57, paragraphe 2, du traité CEE

L'Irlande, en confirmant son accord pour le vote à la majorité qualifiée dans le cadre de l'article 57, paragraphe 2, souhaite rappeler que le secteur des assurances en Irlande est un secteur particulièrement sensible et que des dispositions particulières ont dû être prises pour la protection des preneurs d'assurances et des tiers. En relation avec l'harmonisation des législations sur l'assurance, le gouvernement irlandais part de l'idée qu'il pourra bénéficier d'une attitude compréhensive de la part de la Commission et des autres Etats membres de la Communauté dans le cas où l'Irlande se trouverait ultérieurement dans une situation où le gouvernement irlandais estimerait nécessaire de prévoir des dispositions spéciales pour la situation de ce secteur en Irlande.

Déclaration du gouvernement de la République portugaise relative à l'article 59, second alinéa, et à l'article 84 du traité CEE

Le Portugal estime que le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée dans le cadre de l'article 59, second alinéa, et de l'article 84, n'ayant pas été envisagé dans les négociations d'adhésion du Portugal à la Communauté et modifiant substantiellement l'acquis communautaire, ne doit pas léser des secteurs sensibles et vitaux de l'économie portugaise et que des mesures transitoires spécifiques appropriées devront être prises chaque fois que ce sera nécessaire pour empêcher d'éventuelles conséquences négatives pour ces secteurs.

Déclaration du gouvernement du royaume de Danemark relative à l'article 100 A du traité CEE

Le gouvernement danois constate que dans des cas où un pays membre considère qu'une mesure d'harmonisation adoptée sous l'article 100 A ne sauvegarde pas des exigences plus élevées concernant l'environnement du travail, la protection de l'environnement ou les autres exigences mentionnées dans l'article 36, le paragraphe 4 de l'article 100 A assure que le pays membre concerné peut appliquer des mesures nationales. Les mesures nationales seront prises dans le but de couvrir les exigences mentionnées ci-dessus et ne doivent pas constituer un protectionnisme déguisé.

Déclaration de la présidence et de la Commission relative à la capacité monétaire de la Communauté

La présidence et la Commission considèrent que les dispositions introduites dans le traité CEE relatives à la capacité monétaire de la Communauté ne préjugent pas la possibilité d'un développement ultérieur dans le cadre des compétences existantes.

Déclaration du gouvernement du royaume de Danemark relative à la coopération politique européenne

Le gouvernement danois constate que la conclusion du titre III sur la coopération en matière de politique étrangère n'affecte pas la participation du Danemark à la coopération nordique dans le domaine de la politique étrangère.

JOURNAL

La Commission des sondages face à l'élection présidentielle de 1988

FRANÇOIS GAZIER et JEAN FRÉDÉRIC DE LEUSSE

La Commission des sondages, créée par la loi du 19 juillet 1977 et le décret du 25 janvier 1978 pour contrôler les sondages d'opinion en matière électorale, vit, depuis dix ans qu'elle existe, au rythme des grandes consultations électorales. Son activité est cyclique et rappelle celle des appareils volcaniques qui passent tout à coup de périodes de demi-sommeil à de brusques réveils d'activité intense.

Lorsque l'élection est loin, les sondages d'intention de vote sont assez rares et espacés. Or ce sont les seuls qui, pendant ces périodes, relèvent du contrôle de la Commission, ceux qui portent sur la popularité des hommes politiques ou les problèmes de société qui les divisent étant considérés comme hors de sa compétence. Ses interventions sont donc peu nombreuses et intermittentes.

Mais quand la date d'une consultation nationale s'approche, que ce soient des municipales, des cantonales, des législatives, des européennes, des présidentielles, ou un référendum, tout se réveille. Les sondages se multiplient et se bousculent, les médias s'en emparent avidement pour les diffuser chaque jour dans la presse écrite et sur les ondes. La Commission élargit alors sa compétence à tous ceux qui, en sus des intentions de vote, peuvent avoir un impact sur le comportement des électeurs. Et son contrôle se manifeste, à la fois préventif et répressif, par toute une gamme de recommandations, communiqués, avertissements, mises en garde, mises au point, jusqu'aux poursuites pénales. C'est l'éruption.

A cet égard, l'élection présidentielle de 1988, qui a suscité une quantité de sondages jamais atteinte, fut des plus spectaculaires.

C'est une Commission partiellement renouvelée dans sa composition, et dont le président et le secrétaire général, signataires de ces lignes, n'avaient pris leurs fonctions que quelques mois auparavant, qui eut à y faire face.

Il lui revint d'enregistrer et contrôler, entre janvier et mai 1988, 153 sondages relevant de sa compétence, contre 111 seulement lors de la précédente élection présidentielle de 1981. Elle fut saisie de 17 requêtes, tint 16 séances, formula 15 communiqués ou mises au point, engagea 4 poursuites pénales.

Mais son activité a de loin dépassé ce que peuvent suggérer ces quelques chiffres. La Commission des sondages, en effet, n'est pas qu'un organe de contrôle et de répression, c'est aussi un poste d'observation privilégié de ce qu'il est de mode d'appeler le paysage des sondages et, par ailleurs, conformément à sa nature d'autorité administrative indépendante, c'est de plus en plus une instance de régulation de cette activité médiatique aujourd'hui si présente dans notre vie politique.

Dans ces trois domaines de l'observation, du contrôle et de la régulation, la période de l'élection présidentielle de 1988 a été pour la Commission riche d'enseignements.

La Commission ne peut agir que si elle est exactement informée de la réalisation, puis de la diffusion des sondages qui relèvent de sa compétence. Le législateur de 1977 a eu conscience de cette nécessité et a prévu à cet effet un mécanisme qui devait en théorie assurer pleinement cette information, mais l'expérience a montré et la campagne présidentielle de 1988 a confirmé qu'il demandait à être largement complété par l'appel à bien d'autres sources de renseignement.

Les organismes qui ont pour activité de réaliser des sondages dans le domaine des élections sont d'abord tenus de se faire connaître à la Commission par une déclaration. La plupart des instituts se sont depuis longtemps acquittés de cette obligation. Mais il en est qui, par ignorance ou par négligence, s'en sont dispensés et que la découverte dans un organe de presse d'un sondage qu'ils ont réalisé conduit à identifier, parfois laborieusement, et à rappeler à l'ordre. Dans ce dernier cas, la Commission a « toléré » généralement une régularisation *a posteriori*, quand la bonne foi de l'institut n'était pas en cause.

D'autre part, l'institut qui a réalisé un sondage à la demande d'un organe d'information doit adresser à la Commission une notice précisant notamment l'objet du sondage, la qualité du commanditaire, les méthodes employées, la composition de l'échantillon, le texte des questions posées, les procédés de redressement utilisés... Mais là encore la loi n'est pas respectée à 100 %. Les grands instituts, rompus à la technique des sondages électoraux, l'appliquent en général correctement. D'autres, qui parfois se sont lancés sans expérience dans ce domaine au moment des élections, oublient cette obligation ou ne s'en acquittent qu'imparfaitement en adressant à la Commission une notice inutilisable ou incomplète. Ici aussi des rappels à l'ordre ont été souvent nécessaires.

Enfin, les organes d'information de la presse écrite, de la radiodiffusion et de la télévision sont tenus, de par la loi, d'accompagner toute diffusion d'un sondage d'indications sur l'institut qui l'a réalisé, l'identité de son

acheteur, la taille de l'échantillon et la date des interrogations. Cette obligation n'est pas toujours respectée. Les indications requises sont parfois incomplètes, voire inexistantes. Bien des infractions ont été relevées et d'autres, sans doute, ont pu passer inaperçues.

Ce mécanisme de déclaration et de dépôt obligatoire d'une notice constitue donc bien la première des sources d'information de la Commission. Mais cette dernière ne saurait s'en tenir là. C'est pourquoi de façon systématique la plupart des quotidiens et des hebdomadaires à diffusion nationale sont dépouillés en vue de détecter tous les sondages dont il est fait mention. Ce dépouillement toutefois ne peut être exhaustif. La presse de province, la presse spécialisée, les émissions de radio et de télévision y échappent partiellement. Pour ces dernières il est possible, lorsque est signalée après coup une diffusion de sondage non encore vérifié, de demander la fourniture de la bande magnétique ou de la cassette vidéo concernée. La Commission y a eu recours à plusieurs reprises.

En effet, à ces sources d'information de caractère systématique s'ajoute tout un réseau informel de renseignements et même à la limite de dénonciations, alimenté par les indications recueillies par les membres de la Commission ou fournies par les dirigeants d'instituts, les journalistes, les experts avec lesquels la Commission est en rapport quotidien.

Enfin, et tout à fait officielle cette fois, s'ajoute la saisine par voie de requête ouverte à tout citoyen qui entend contester la validité d'un sondage qui ne lui paraît pas conforme aux exigences de la loi. Durant la campagne présidentielle il a été fait un usage modéré de cette faculté de saisir la Commission puisque — on l'a déjà noté — pour 153 sondages examinés, 17 requêtes seulement ont été enregistrées. Mais pratiquement toutes les formations politiques y ont eu recours. Tantôt ce furent les candidats eux-mêmes qui ont saisi la Commission, tantôt ce furent des personnalités de leur entourage spécialement en charge de leur défense sur le terrain des sondages. Enfin quelques personnalités isolées ont également saisi la Commission. Ces requêtes doivent en principe être motivées. Parfois elles dénoncent ce qu'elles estiment être une irrégularité ou une anomalie, mais souvent elles n'expriment que la surprise devant un résultat défavorable taxé de ce seul fait de suspect.

Finalement l'addition de ces différents canaux assure à la Commission une large information qui, si elle n'est pas exhaustive, lui permet assurément, dans la limite des moyens dont elle dispose, d'assurer la mission que la loi lui a confiée.

Toutefois il demeure quelques zones d'ombre qui sont pour ses membres source d'une certaine irritation. C'est le problème des pseudo-sondages et des crypto-sondages.

Il est arrivé à plusieurs reprises, notamment à Marseille, que la Commission ait relevé dans la presse écrite ou dans les déclarations d'hommes politiques s'exprimant sur les ondes une référence, avec indication de résultats chiffrés, à des sondages dont elle n'avait aucunement connaissance et que malgré ses efforts elle ne parvint pas à identifier. Tout laisse alors

à penser qu'il s'agit de faux sondages qui en fait n'ont jamais eu lieu, forgés par ceux qui les citent pour donner une apparence de soutien objectif à leurs propos. La Commission, dès qu'elle en a vent, ne peut bien entendu qu'émettre à leur sujet les plus expresses réserves.

A côté de ces sondages dépourvus de toute existence il y a aussi et plus fréquemment ceux que la Commission a toute raison de croire qu'ils ont été effectivement réalisés et dont pourtant on lui nie l'existence ou on lui conteste le droit d'en connaître. C'est le cas, qui s'est produit, de sondages diffusés dans un organe de presse et attribués à un institut nommé désigné dont pourtant cet institut, interrogé par la Commission, affirme ne l'avoir pas réalisé. Et c'est celui, plusieurs fois rencontré, des sondages effectués par les Renseignements généraux auxquels le ministère de l'intérieur refuse à la Commission tout accès que ce soit. On y reviendra plus loin. Là encore la Commission, hors d'état de contrôler de tels sondages, en est réduite à exprimer systématiquement ses réserves les plus expresses sur les résultats ainsi diffusés.

Comment, de ce poste d'observation privilégié qu'est la Commission, s'est présenté, lors de la récente campagne présidentielle, le « paysage » des sondages en matière électorale ?

Les instituts, d'abord, qui ont réalisé ces sondages ont donné l'image d'une forte concentration. Il s'en faut de beaucoup que tous ceux qui figurent sur la liste des organismes qui se sont déclarés auprès de la Commission aient participé à des enquêtes politiques au cours de la campagne. Seule une minorité y a été présente et le groupe de ceux qui y ont participé d'une façon régulière et soutenue ne dépasse pas la demi-douzaine. Leurs noms, ou plutôt leurs sigles, abondamment cités dans la presse écrite et parlée, sont dans toutes les mémoires : SOFRES BVA, Louis Harris, IPSOS, CSA, IFOP, IFRES. Pratiquant les sondages d'opinion en matière politique et sociale tout au long de l'année, ils ont notablement multiplié leur production à l'approche de l'élection et, par leur activité et leur savoir-faire, ils dominent largement le marché (la SOFRES occupant incontestablement parmi eux la première place). Plus modestement, à leurs côtés, certains instituts qui en dehors des périodes électorales avaient quelque peu délaissé le terrain politique, sont revenus y reprendre du service, tels RES, ARSH.

Enfin, il est arrivé que tel ou tel organisme nouveau, souvent associé à un organe de presse local ou spécialisée, se soit lancé dans un sondage sur les présidentielles. Leur intervention n'a jamais été que marginale.

A cette concentration des instituts fait contraste la grande diversification des médias qui les commandent et les publient, journaux de la presse écrite, stations de radiodiffusion, chaînes de télévision, soit chacun pour soi, soit en s'associant à deux ou trois pour une diffusion commune. A noter toutefois la place dominante tenue par les hebdomadaires nationaux à grande diffusion tels que *Le Point*, *L'Express*, *Le Nouvel Observateur*, *Paris-Match*, *L'Événement du Jeudi*, *VSD*, *Le Figaro-Magazine*, *Le Journal du Dimanche*, *Valeurs actuelles* qui en général passent contrat

avec un institut pour fournir à leurs lecteurs une série régulière de sondages permettant de suivre ainsi l'évolution de la situation politique de semaine en semaine.

La grande presse parisienne a fait elle aussi usage des sondages électoraux, certains quotidiens leur faisant une large place, tels notamment *Libération*, *Le Quotidien de Paris*, *La Croix*, *La Tribune de l'Expansion*, *Le Monde*. Enfin, des sondages portant sur l'élection présidentielle ont été souvent publiés dans des journaux locaux, centrés bien entendu sur les prévisions des électeurs de la région considérée, et dans les organes de presse spécialisée, agricoles, médicaux, syndicaux, etc.

Par comparaison, la place qu'ont occupée les sondages électoraux dans les émissions radiodiffusées et télévisées apparaît plus mineure. Mis à part la formule très particulière du téléquestionnaire organisé par la SOFRES au cours des débats de « L'heure de vérité », et bien entendu les émissions-spectacles des deux soirées électorales, les radios et la télévision se sont en général bornées à reprendre les résultats les plus significatifs des sondages publiés dans la presse écrite sans se lancer dans des opérations qui leur fussent propres.

Très grande aussi est apparue la diversité des types de sondages pratiqués au cours de cette période, qu'il s'agisse du contenu des questions posées ou des méthodes employées.

La plupart de ces sondages ont porté directement sur les prévisions de vote des électeurs, pour le premier et le deuxième tour, en faveur des candidats d'abord possibles, puis probables, enfin déclarés, mais il a été enquêté également sur leur niveau de popularité, leur aptitude à gouverner la France, la confiance qu'ils inspirent, leurs chances de l'emporter. Souvent aussi des questions ont été posées à propos des grands problèmes qui ont fourni des thèmes à la campagne, immigration, sécurité, chômage, construction européenne. Et un grand effort a été fait pour connaître de façon différenciée les intentions des nombreuses catégories d'électeurs au sein de l'ensemble des votants. De nombreux échantillons partiels, constitués selon la préférence politique, la localisation géographique ou la catégorie socio-professionnelle ont été ainsi isolés et interrogés. On a vu des sondages portant sur les intentions de vote des jeunes, des femmes, des retraités, des agriculteurs, des patrons, des catholiques, des pieds-noirs, des actionnaires, des chômeurs, des médecins et des pharmaciens.

L'imagination et la variété ont aussi présidé au choix des méthodes et procédés utilisés.

Si la formule, qu'on peut dire classique, de l'interrogation à domicile menée en deux ou trois jours, sur la base d'un questionnaire rempli par l'enquêteur, à partir d'un échantillon national d'environ un millier de personnes, demeure la plus fréquemment usitée, bien d'autres procédés ont été employés, voire expérimentés : enquête par téléphone, sur minitel, à partir d'un panel constant de personnes interrogées, menée dans la rue, faite à la sortie des urnes, à chaud en quelques heures le soir d'un grand débat ou des résultats.

Ces divers procédés ne sont pas tous d'égale fiabilité et les résultats obtenus l'ont bien montré. La pratique semble ainsi démontrer que l'observation régulière d'un échantillon fixe a tendance à altérer la qualité de sa représentativité. Mais la technique des sondages n'est en rien figée. De nouvelles méthodes apparaissent sans cesse et c'est assurément un des mérites d'une telle campagne présidentielle que de leur fournir un précieux banc d'essai.

Face à ces méthodes, la position de la Commission a été ouverte : soucieuse de ne pas bloquer le progrès des techniques de sondage elle n'a rien refusé *a priori*, se contentant de surveiller l'expérimentation de très près, et d'en faire valoir les risques.

Pour compléter ce tableau, il faut encore évoquer le grand retentissement que tous ces sondages ont eu dans l'opinion, les très nombreux commentaires dont ils ont été l'objet tant de la part des professionnels très qualifiés qui les ont réalisés que de celle des politologues qui ont suivi au jour le jour le déroulement de la campagne, et enfin les déclarations des candidats eux-mêmes qui, lorsque du moins ils leur furent défavorables, ont hautement critiqué leur prolifération et même parfois dénoncé leur malfaisance.

Le contrôle exercé par la Commission des sondages est un contrôle systématique, d'intensité variable, déclenché par la publication ou la diffusion d'une information relative à un sondage, et très largement fondé sur l'obligation de dépôt d'une notice.

Cette obligation n'étant pas toujours respectée, un travail préalable de recherche est parfois nécessaire, destiné à identifier l'auteur de l'enquête et à en connaître les conditions de réalisation. Tenue de réagir dans des délais très brefs, la Commission ne peut pas toujours pousser ces investigations très loin avant de se prononcer. Un institut qui omettrait la formalité de dépôt d'une notice, ou qui tarderait trop à l'accomplir, s'exposerait à une sanction de la part de la Commission.

C'est donc généralement le dépôt de la notice qui déclenche la procédure de contrôle. Ces éléments d'information, énumérés par la loi de 1977, précisés par avis de la Commission¹, joints à un exemplaire de la publication, permettent un premier contrôle systématiquement effectué. Après avoir été enregistré, le dossier est confié à un rapporteur (soit le secrétaire général de la Commission, soit une autre personne, recrutée parmi les membres du Conseil d'Etat le plus souvent). Celui-ci se livre à un premier examen du sondage : contrôle des informations contenues dans la notice, cohérence des résultats et des redressements, conformité et sincérité de la publication.

En fonction de cet examen, il propose soit le classement du dossier si celui-ci ne pose pas de questions particulières, soit la poursuite des

1. Avis n° 16 du 12 février 1988.

investigations en utilisant les pouvoirs d'instruction que l'article 8 de la loi confère à la Commission. Plusieurs mesures sont alors utilisées :

- la demande de documents complémentaires (tris informatiques) ou d'explications ;
- la vérification de l'ensemble des éléments du sondage (décompte et examen des questionnaires, contrôle auprès des personnes interrogées, redressements) ;
- l'expertise.

Sur 153 sondages enregistrés en 1988 avant le 2^e tour de l'élection présidentielle, 78 ont été soumis à expertise et 8 à vérification complète. Cette dernière opération, assez lourde matériellement, est menée systématiquement en cas de saisine de la Commission par un tiers.

Les vérifications complètes pratiquées en 1988 ont généralement abouti à des lettres d'observations adressées aux instituts, plutôt qu'à des sanctions lorsque des irrégularités ont été constatées. Il s'agit là d'une forme pragmatique de contrôle : la Commission peut relever une insuffisance du plan de sondage, déceler des enquêteurs malhonnêtes (ainsi d'un enquêteur, dont le contrôle de la Commission a permis d'établir qu'il avait « inventé » 18 questionnaires sur 20 rendus à l'institut), condamner des pratiques de « panelisation » (lorsqu'un même enquêteur passe régulièrement interroger la même personne) ou des comportements douteux (un enquêteur, travaillant pour deux instituts, et fournissant les mêmes interrogations à ceux-ci). Souvent, ces infractions, qui restent marginales, n'entraînent pas de remise en cause de l'ensemble des résultats du sondage.

À l'issue de l'examen du sondage, un rapport est adressé au président de la Commission qui décide de l'éventuelle saisine de celle-ci. En pratique, le président suit de très près la procédure d'instruction et discute avec le rapporteur de l'opportunité des mesures à prendre.

La saisine de la Commission peut avoir trois conséquences. Il peut s'agir d'une simple information de celle-ci. Le président peut également lui demander son accord avant d'adresser à un institut ou à une publication une lettre d'observations. Elle doit enfin délibérer des sanctions prévues par la loi.

Les deux premières mesures n'appellent pas de commentaires particuliers : il est important que la Commission soit informée très régulièrement de la « vie » du monde des sondages et des grandes tendances dégagées par ceux-ci. Son caractère collégial permet à « l'exécutif » de la Commission de recevoir conseils et orientations sur la conduite à tenir, ou sur l'opportunité de telles ou telles mesures à prendre. Ces discussions présentent un caractère informel et souple, à un rythme hebdomadaire.

L'application des mesures prévues par la loi suppose par contre une procédure plus rigoureuse, à appliquer dans des délais très courts.

La Commission doit d'abord respecter les règles formelles applicables à toute délibération d'un organisme collégial (notamment de quorum).

Elle doit ensuite appliquer le principe du contradictoire, lorsque les faits prêtent à discussion.

Pour certaines affaires où l'infraction est caractérisée (omission des mentions légalement obligatoires, par exemple), la procédure se réduit au minimum, de façon à ne pas retarder une éventuelle décision. La Commission peut prévenir l'auteur de l'infraction, et recueillir téléphoniquement ses observations. Lorsque la Commission entend remettre en cause la technique de l'enquête ou le « fond » des commentaires qui l'accompagnent, elle se doit de respecter plus strictement les droits de la défense : échange de correspondance, audition des parties qui sont invitées à développer leur argumentation devant la Commission.

En tout état de cause, les délais pour statuer sont généralement brefs. La proximité de l'échéance électorale, la nécessité de donner une réponse presque immédiate à une polémique, le souci d'assurer la meilleure information du public amènent la Commission à réagir dans un délai allant de la demi-journée à la semaine, selon l'ampleur des contrôles à effectuer. Au-delà, le désintérêt d'une opinion publique qui peut avoir oublié l'information contestée, la non-reprise par les médias de la décision de la Commission enlèvent toute portée aux mesures adoptées.

C'est en effet là une originalité du régime de sanctions pratiquées par la Commission : celles-ci n'ont d'efficacité que si une publicité suffisante, proportionnelle à la diffusion de l'information contestée, leur est donnée. Aussi présentent-elles deux aspects : un aspect « légal » et un aspect « média ».

La loi prévoit deux types de sanctions : l'une, à discrétion de la Commission, est la « mise au point » prévue à l'article 9 de la loi. Il s'agit d'un texte publié ou diffusé obligatoirement à la place de l'information contestée, et faisant état de l'appréciation portée par la Commission sur cette information (réserves quant à la fiabilité, condamnation de pratiques altérant la sincérité des résultats d'un sondage). Les autres, d'ordre pénal, sont prévues à l'article 12 et supposent que la Commission demande au garde des Sceaux de saisir le parquet (omission des mentions obligatoires, caractère mensonger du sondage, refus de publier une mise au point...). Ces délits sont sanctionnés par les peines portées à l'article L 90-1 du code électoral.

Après avoir décidé d'une sanction, la Commission choisit l'ampleur de la publicité qu'elle entend lui donner. L'alinéa 2 de l'article 9 prévoit à cet égard une arme suprême, la diffusion de communiqué par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Cette possibilité n'a pas été utilisée depuis 1981. Plus fréquemment, la Commission fait part de sa décision aux agences de presse, ce qui permet à la presse écrite et radiotélévisée de la reprendre (art. 10 de la loi). Encore faut-il que l'information lui paraisse suffisamment intéressante !

L'efficacité du travail de la Commission, la portée de ses décisions sont donc soumises à deux exigences : intervenir et décider vite, s'efforcer de donner à la décision de la Commission une portée au moins équivalente

à celle de l'information contestée. Si, en ce qui concerne les instituts, ce dispositif fonctionne relativement bien, son application aux médias pose quelques problèmes.

Le dispositif décrit ci-dessus est adapté aux infractions que peuvent commettre les organismes qui réalisent des sondages. La portée d'une mise au point critiquant la qualité du travail d'un institut est grande, s'agissant de la mise en cause de la fiabilité d'une entreprise soumise aux lois du marché par une autorité arbitrale. Aussi cette arme est-elle utilisée avec prudence.

Dans quels cas la Commission a-t-elle été conduite à intervenir ? Elle n'a pu à ce jour établir l'existence des « manipulations politiques » souvent reprochées aux instituts. Dans un contexte de multiplication des sondages, et de concurrence entre plusieurs organismes, la manipulation est difficile et d'une efficacité limitée.

Par contre, il est arrivé fréquemment que la Commission ait relevé — publiquement ou non — des négligences ou des imperfections techniques : échantillon d'une taille insuffisante, plan de sondage et procédure d'enquête mal définis, questionnaires ambigus, enquêteurs effectuant mal leur travail. Une accumulation de telles irrégularités peut rendre un sondage imprécis, voire biaisé.

L'exploitation des résultats par sous-catégorie de population a dû elle aussi être examinée avec vigilance ; présenter sous forme de pourcentage une tendance relevée sur un échantillon de moins de 50 individus n'est pas fiable, sauf si la tendance est caractérisée et si des précautions de langage accompagnent cette présentation (par exemple dans le cas des analyses de report de voix).

Le redressement des résultats, surtout lorsqu'il se fait sur des critères politiques, doit être vérifié de très près. À cet égard, la jurisprudence de la Commission s'est voulue pragmatique. Elle n'impose pas de méthode type, ou de critère unique de redressement, estimant que ce choix relève du savoir-faire et de l'expérience de chaque institut. Elle exige par contre que ce choix soit très clairement exprimé, présente une certaine constance (de façon à permettre les comparaisons entre sondages d'un même institut) et qu'elle puisse être à même de le contrôler à tout moment. Enfin, elle sanctionnerait certainement « l'erreur manifeste de redressement ».

En pratique, qu'en a-t-il été ? La plupart des instituts ont recours à des méthodes de redressement très comparables, voire identiques, qui consistent à pondérer l'intention de vote exprimée par un coefficient tenant compte pour tout ou partie du souvenir de vote à une élection précédente rapportée au vote réel à cette élection. Cette méthode semble donner des résultats satisfaisants, même si elle s'avère difficile pour ce qui concerne les partis dont la participation aux élections nationales est récente. La dernière élection présidentielle a permis d'en apprécier la fiabilité, même si l'interdiction de publier des sondages dans la semaine précédant le scrutin a pu occulter des évolutions de dernière minute.

Les interventions de la Commission en la matière ont donc été limitées,

sanction de l'absence de redressement politique alors que celui-ci paraissait nécessaire, sanction d'un changement de méthode de redressement, sur deux sondages d'un même institut publiés à trois jours d'intervalle, alors que la Commission n'avait pas été mise à même d'apprécier cette modification importante des conditions de redressement.

C'est essentiellement en matière de diffusion et de publication que la commission a été amenée à intervenir. Elle s'efforce de tenir compte des contraintes pesant sur les médias pour obtenir un meilleur respect de la loi.

L'infraction la plus fréquemment commise est l'omission des mentions devant obligatoirement accompagner la publication au terme de l'article 3 de la loi. La Commission est particulièrement vigilante lorsqu'il s'agit de la première publication d'une enquête, plus tolérante pour la reprise de l'information, pour laquelle elle admet la mention « par référence » ou le renvoi. En cas de multirécidive, elle est amenée à demander la saisine du parquet.

Plus grave est « l'altération de la sincérité des résultats de l'enquête » soit par omission de résultats n'allant pas dans le sens souhaité, soit par présentation tendancieuse du sondage. Ainsi en a-t-il été, par exemple, de la présentation sous forme d'intentions de vote des résultats d'une question de pronostic, amplifiant ainsi un écart existant entre deux candidats dans les autres sondages. De la même manière, la Commission a réagi vivement et à plusieurs occasions à la publication de pseudo-sondages ou de crypto-sondages, mentionnée ci-dessus.

Le refus de publier une mise au point, ou le retard excessif de publication, assimilable à un refus, provoquent une demande de saisine du parquet, rendue publique, quand les circonstances l'imposent.

Enfin, il est un domaine — on y a déjà fait allusion — où la Commission a le sentiment d'avoir été tenue en échec, c'est celui des sondages dits des Renseignements généraux.

De tels sondages, destinés au Gouvernement, demeurent, tant qu'aucune diffusion publique de leurs résultats n'est faite, hors du champ d'application de la loi du 19 juillet 1977 et les services qui les réalisent ne sont pas astreints aux formalités de déclaration et d'envoi de notices imposées aux instituts.

Mais il est arrivé à plusieurs reprises que des indiscretions aient livré les résultats de ces sondages à des médias qui les ont diffusés, ces sondages tombent sous le coup de la loi, qui ne fait aucune exception en faveur des sondages ou enquêtes d'origine gouvernementale.

D'où sa demande, faite et répétée, au ministre de l'intérieur de lui fournir sur la réalisation de ces sondages les informations qui lui permettraient d'exercer son contrôle. Systématiquement ces demandes se sont heurtées à un refus du ministre qui persiste à alléguer l'incompétence de la Commission. Tout aussi systématiquement cette dernière, prenant acte de l'impossibilité où elle était d'exercer son contrôle, a assorti les sondages en cause des réserves les plus expresse.

Ce dialogue de sourds ne peut être tenu pour satisfaisant et il faudra bien un jour sortir de cette impasse.

La Commission des sondages est au nombre des organismes qui, au cours de la dernière décennie, ont fait une entrée assez discrète dans la vie publique française et dont on a découvert depuis lors qu'ils constituaient une catégorie nouvelle d'institutions auxquelles on a donné le nom d'autorités administratives indépendantes. Ce ne sont ni des juridictions, ni des services administratifs autonomes, mais des autorités qui, tout en restant dans le giron de l'Etat, ont reçu mission en pleine indépendance, de réguler un aspect de la vie publique, tout spécialement dans le secteur sensible de l'information et de la communication. Leur action est donc de contrôler, mais aussi d'ouvrir des relations, de conseiller, d'informer, d'inciter, de persuader...

Dans la limite des moyens réduits dont elle dispose, la Commission des sondages s'efforce de jouer un tel rôle et la campagne présidentielle de 1988 lui a donné maintes occasions de le développer.

C'est ainsi qu'elle a usé à plusieurs reprises de la formule des avis ou des communiqués transmis aux agences de presse et diffusés aux médias pour faire connaître, en dehors de tout sondage particulier, ses directives ou ses avertissements de portée générale, tels l'annonce de l'élargissement de sa compétence, le rappel des formalités exigées des instituts et des médias, l'indication des dates à partir desquelles s'applique l'interdiction de toute diffusion de sondage dans la semaine précédant l'élection, diverses mises en garde touchant certaines catégories de sondages, moins fiables que d'autres. Elle a ainsi voulu rappeler que les sondages, réalisés par téléphone dans des délais très brefs, pour enregistrer une réaction à un événement donné (résultats, débats), étaient naturellement marqués par cette réaction et n'enregistraient donc pas de manière fiable une tendance « à froid ». Par ailleurs ces sondages, difficilement contrôlables par les instituts du fait des délais, présentent certains risques.

Mais c'est surtout par les contacts informels et quasi quotidiens, notamment par téléphone, avec les dirigeants des instituts, les directeurs de publication de la presse parlée ou écrite et certains journalistes spécialisés dans la matière des sondages que s'est exprimé le rôle régulateur de la Commission.

Elle a dû répondre à de nombreuses demandes de renseignements, se prononcer sur ce qu'il lui paraissait licite ou non licite d'entreprendre, préciser notamment les limites de ce qui pouvait être autorisé dans les semaines précédant l'élection, préconiser aussi certains aménagements à des projets de réalisations dont il lui était fait part.

Les relations confiantes et même souvent cordiales qui ont pu s'établir entre les dirigeants des instituts de sondage et le personnel permanent de la Commission ont permis le développement de ce type d'action préventive qui conduit à une application concertée et acceptée des prescriptions de la loi. Des interventions de caractère répressif ont pu ainsi être

évitées chaque fois qu'à l'invitation de la Commission la diffusion d'un sondage s'est accompagnée dans l'organe même qui le publiait de réserves qui s'imposaient et que la Commission ainsi n'a pas eu à en faire *a posteriori*. Désireuse de concilier le respect de la loi et les impératifs de l'information, elle a pourtant décidé de tolérer de telles publications, à la condition qu'elles soient assorties de manière explicite et claire des réserves que la Commission ne manquerait pas d'émettre, anticipant en quelque sorte celles-ci.

Toutefois cette collaboration, apparemment prometteuse avec les instituts de sondage n'a pas encore trouvé son équivalent dans les relations de la Commission avec les médias, du moins en ce qui est de la presse écrite. Les interlocuteurs sont beaucoup plus dispersés et sont apparus souvent moins disposés à faire confiance à la Commission, vite accusée d'attenter à la liberté de l'information. De sorte que, trop souvent, les mises au point et les poursuites pénales ont été la seule façon de faire respecter la loi.

Enfin, on signalera qu'au cours de cette période, la Commission a suscité la curiosité et l'intérêt de nombreuses personnes venues s'informer de son fonctionnement et de ses résultats, chercheurs, professeurs, journalistes... Certains sont même venus de l'étranger — où aucun organisme analogue n'a été jusqu'ici institué —, notamment de l'URSS, du Japon et de la République Argentine.

Parmi les enseignements de cette période de haute activité pour la Commission, on retiendra en guise de conclusion les trois constatations suivantes :

D'abord s'impose le fait que la loi du 19 juillet 1977 est, dans son ensemble, bien appliquée. Rapportés au nombre des sondages réalisés pendant la période de cette élection et à la place qu'ils ont tenue dans la presse écrite et parlée, les chiffres des infractions relevés par la Commission, comme ceux des réclamations dont elle a été saisie, demeurent très faibles. Et encore s'agissait-il souvent d'irrégularités mineures, relevant de la négligence plutôt que de la fraude à la loi. A aucun moment, contrairement à ce que certains dénoncent à tort, la Commission n'a pu constater de manipulation politique délibérée dans la réalisation des sondages, la présentation de leurs résultats dans la presse étant une autre affaire. Et, mieux encore, la disposition, qui avait fait crier, de l'article 11 de la loi interdisant toute diffusion de sondage avant chacune des semaines qui ont précédé les scrutins, non seulement a été entièrement respectée, mais paraît de mieux en mieux acceptée par l'opinion et même par les professionnels dont l'activité ne semble pas devoir en souffrir.

Le second point à noter, c'est précisément l'avalanche de sondages qui a caractérisé cette campagne électorale et qui a surpris et parfois même inquiété la plupart des observateurs. On a vu les chiffres. Ce n'est pas un raz de marée, mais néanmoins une très forte augmentation par rapport aux périodes électorales des années antérieures (+ 40 % par rapport à l'élection présidentielle de 1981). Elle n'a d'ailleurs pas été continue, marquant un

paroxysme dans la dernière semaine de mars pour décroître ensuite jusqu'aux interruptions forcées de l'approche du scrutin. L'opinion s'est émue. Trop de sondages faussent-ils le jeu démocratique, lassent-ils les électeurs, ne risquent-ils pas par réaction de se détruire eux-mêmes ? Graves questions parfois posées à la Commission, mais sur lesquelles, désarmée à cet égard, elle n'avait pas qualité pour se prononcer.

Enfin, on avancera un jugement de valeur que, cette fois, la Commission est particulièrement bien placée pour porter, sur la qualité de cet ensemble de sondages préalables à l'élection présidentielle de 1988. Elle lui a paru dans l'ensemble très remarquable en ce qui concernait les enquêtes nationales. L'instrument de mesure que constitue le sondage électoral s'est révélé pour ce type d'élection très performant. Dès lors qu'on ne lui demande que ce qu'il peut donner — c'est une photographie du présent, non un pronostic du futur — et qu'on tient compte de ses marges d'erreur irréductibles, les résultats sont apparus tout à fait fiables et d'ailleurs presque toujours concordants d'un institut à un autre.

Progressivement, d'une semaine à la suivante, on a vu se dessiner avec une probabilité de plus en plus grande ce que seraient les résultats sortis des urnes. Mis à part une légère sous-estimation des suffrages accordés au candidat Le Pen et une surestimation correspondante du candidat Chirac, tout le tableau des résultats du premier tour, et plus encore du second, figurait déjà dans les chiffres des sondages. Par contre, ce jugement ne peut s'appliquer tel quel à l'élection législative. Ce mode de scrutin se prêtait plus difficilement à estimation préalable. Quelle que soit l'élection, il paraît souvent plus difficile d'aboutir à un échantillon représentatif de niveau local, malgré les précautions prises. Les comportements politiques de chaque circonscription, le profil des candidats, le faible nombre de voix (bien inférieur à la marge d'erreur statistique) pouvant décider du résultat sont d'autant de facteurs d'incertitude, quant à la fiabilité de la prévision.

Au soir du second tour, le 8 mai 1988, l'instrument était bien au point et ne demandait qu'à resservir. L'occasion n'a pas tardé. Les législatives sont intervenues dans la foulée des présidentielles et déjà se profilent pour les mois à venir les cantonales, les municipales, les européennes.

La Commission des sondages demeure en éveil.

Repères étrangers

1^{er} juillet - 30 septembre 1988

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT*

AUSTRALIE

3 septembre 1988 : Référendum constitutionnel. Les 10 370 000 électeurs australiens, appelés aux urnes le 3 septembre, ont rejeté quatre importantes modifications constitutionnelles proposées par le Gouvernement travailliste de M. Robert James Lee (« Bob ») Hawke, au pouvoir depuis le 10 mars 1983.

- 1^{re} question : Êtes-vous favorable à l'allongement du mandat parlementaire de trois à quatre ans ? Oui : 32,8 % ; Non : 67,2 %.
- 2^e question : Êtes-vous favorable à un nouveau découpage électoral plus juste et plus démocratique pour les élections parlementaires ? Oui : 37,4 % ; Non : 62,6 %.
- 3^e question : Êtes-vous favorable à la reconnaissance constitutionnelle des gouvernements locaux ? Oui : 33,5 % ; Non : 66,5 %.
- 4^e question : Êtes-vous favorable à de nouvelles garanties concernant la liberté religieuse, les procédures d'expropriation et la procédure judiciaire ? Oui : 30,4 % ; Non : 69,6 %.

Sur 38 référendums organisés en Australie depuis la création de la Fédération en 1901, huit seulement ont obtenu un résultat positif. Pour qu'il en soit ainsi, il faut non seulement que la majorité absolue du corps électoral soit atteinte à l'échelon national mais encore dans au moins quatre des six Etats fédérés. Cette condition n'a été remplie dans aucun des Etats pour le référendum en question.

Jamais la proportion de « oui » n'avait été aussi faible (*Le Monde*, 6 septembre 1988 ; ambassade d'Australie).

* Université de Poitiers.

BELGIQUE

30 juillet et 5 août 1988 : La Chambre des Représentants, puis le Sénat, adoptent un projet de révision constitutionnelle étendant les compétences des communautés et des régions belges. « Fédéralisant », selon certains, la Belgique, le nouveau texte ne laisse plus au Gouvernement central que les affaires étrangères, la monnaie, la justice, la défense et le maintien de l'ordre. La révision constitutionnelle a été rendue possible par la dissolution des chambres permettant les élections du 13 décembre 1987 (cf. *RE*, n° 45) (*Le Monde*, 3 août ; *Libération*, 6, 7 août 1988).

BIRMANIE

Du 23 juillet au 21 septembre 1988 : Exécutif. L'annonce le 23 juillet par le général Ne Win, au pouvoir depuis le coup d'Etat du 2 mars 1962, de sa prochaine retraite contribue à aggraver la crise birmane. Le 26 juillet, le général Sein Lwin est nommé président du parti du programme socialiste birman (BSPP). Le lendemain, il devient chef de l'Etat. Il démissionne le 12 août pour être remplacé le 19 par le ministre de la justice, Maung Maung. Celui-ci occupe ces fonctions pendant un mois, avant que l'armée ne reprenne le pouvoir, sous la direction du général Saw Maung (*Le Monde*, 26 au 29 juillet 1988 ; 14-15 et 21-22 août 1988, 20 et 22 septembre 1988).

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

22 juin 1988 : Droit de vote. La Commission de la Communauté européenne adopte une proposition de directive tendant à accorder le droit de vote actif et passif aux ressortissants des pays de la Communauté, à l'occasion des élections municipales dans le pays membre où ils résident. Une telle possibilité existe déjà au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas (*Libération*, 22 juin 1988).

ÉTATS-UNIS

9 août 1988 : Cabinet présidentiel. M. Lauro Cavazos est nommé secrétaire à l'Education, en remplacement de M. William Bennett. Il est le premier Américain d'origine hispanique à être membre du Gouvernement. Les Hispaniques (Chicanos) représentent plus de 15 millions d'Américains (*Le Monde*, 11 août 1988).

GRANDE-BRETAGNE

28 juillet 1988 : Parti politique. M. Paddy Ashdown est élu leader des démocrates sociaux et libéraux, nouveau parti issu de la fusion du véné-

nable Parti whig (Parti libéral) et du Parti social-démocrate (cf. *RE*, n° 46). Une fraction des sociaux-démocrates ayant refusé cette fusion tiendra son congrès à Torquay (*Le Monde*, 30 juillet et 21 septembre 1988).

HAÏTI

17 septembre 1988 : Coup d'Etat. La reprise du pouvoir le 19 juin par le général Henri Namphy (cf. *RE*, n° 47) aura été de brève durée. A la suite d'un coup d'Etat, le général Prosper Avril prend en main les destinées de la République d'Haïti, mais confie, cependant, le Gouvernement à des civils (*Le Monde*, 20 et 21 septembre 1988).

HONGRIE

29 juin 1988 : Chef de l'Etat. Bruno Straub est élu chef de l'Etat, en remplacement de Karoly Nemeth. Le nouveau président qui a été élu par 326 voix contre 36 et 25 abstentions par l'Assemblée nationale n'est pas membre du Parti socialiste ouvrier hongrois (*Le Monde*, 1^{er} juillet 1988).

ISLANDE

23 et 28 septembre 1988 : Gouvernement. A la suite de la démission du Gouvernement de Thorstein Palsson (centriste) constitué le 8 juillet 1987 (cf. *RE*, n° 44) l'agrarien Steingrímur Hermannsson, ancien Premier ministre de 1983 à 1987, forme un nouveau Gouvernement comprenant les partis agrarien, social-démocrate et l'alliance du peuple (*Le Monde*, 25, 26 et 31 septembre 1988).

LIBAN

22 septembre 1988 : Election présidentielle. Gouvernement. — Election présidentielle : Le Parlement libanais n'a pu élire un successeur au président Amine Gemayel, dont le mandat expirait le 23 septembre. Faute de quorum (53 députés sur les 76 théoriques), une première réunion prévue le 18 août avait dû être reportée ; il en sera de même les 22 et 23 septembre (*Le Monde*, 16-20 août 1988, 20 au 27 septembre 1988).

Gouvernement : Quelques minutes avant de cesser sa fonction, le président Gemayel nomme un Gouvernement militaire, présidé par le commandant en chef de l'armée, le général Michel Aoun, chrétien maronite. Simultanément, à Beyrouth-ouest, M. Salim Hoss, Premier ministre par intérim, constitue un autre Gouvernement à majorité musulmane (*Le Monde*, 22 septembre 1988).

MEXIQUE

6 juillet 1988 : Election présidentielle, élections législatives et sénatoriales. Le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), détenteur du pouvoir depuis cinquante-neuf ans, conserve sa suprématie dans la vie politique mexicaine, à la suite d'élections dont les résultats ont été contestés par l'opposition. Son candidat à la présidence de la République, M. Carlos Salinas de Gortari, l'emporte avec 50,7 % des voix, sur M. Cuauhtemoc Cardenas (coalition du centre et de la gauche) qui recueille 31,5 % des suffrages exprimés et sur M. Manuel Clouthier (Parti d'action nationale, PAN, droite) qui obtient 17 % des votes. La victoire du PRI est beaucoup plus nette à la Chambre des députés puisqu'il remporte 249 des 300 sièges contre 31 au PAN et 20 pour les quatre partis de la coalition du centre et de la gauche. Au Sénat, il détient désormais 60 sièges contre 4 à la gauche et aucun au PAN (*Le Monde*, 15 juillet 1988).

SUÈDE

18 septembre 1988 : Elections législatives. A la suite des premières élections législatives après la mort d'Olof Palme, les sociaux-démocrates conservent un pouvoir qu'ils détiennent depuis 1932, si l'on excepte la brève interruption de 1976 à 1982. Ce scrutin reste marqué avant tout par l'entrée des verts au Riksdag.

Suffrages exprimés 5 383 719
Participation 86,3 % (— 3,5 %)

Partis	Voix	%	Par rapport à 1985 (%)	Sièges	Par rapport à 1985
Parti du rassemblement des modérés (conservateur)	983 226	18,3	— 3,0	66	— 10
Parti du centre	607 240	11,3	+ 1,4	42	— 2
Parti du peuple (libéral)	655 720	12,2	— 2,0	44	— 7
Parti social-démocrate	2 321 826	43,2	— 1,5	156	— 3
Parti des communistes de gauche	314 031	5,8	+ 0,5	21	+ 2
Parti de l'environnement (verts)	296 935	5,5	+ 4,0	20	+ 20
Parti chrétien démocrate	158 182	2,9	+ 0,4	0	0
Autres partis	36 559	0,7	+ 0,2	0	0

(*Le Monde*, 20 septembre 1988, ambassade de Suède.)

THAÏLANDE

24 juillet, 9 août 1988 : Elections législatives. Gouvernement
 — 24 juillet : Elections législatives. Taux de participation : 63 %
 sur 26,6 millions d'inscrits.

Partis politiques	Elus
Chart-Thai (Parti de la Nation thaïe)	87
Social Action (Parti d'action sociale)	54
Democrat (Parti démocratique)	48
Ruam Thai	35
Prachakorn Thai (Parti des citoyens)	31
Rassadorn	21
Prachachon	19
Puangchon Chao Thai	17
Palang Dharma (Parti de la vérité)	14
Community Action	9
Progressive	8
Muanchon	5
United Democratic (Parti démocrate uni)	5
Liberal (Parti libéral)	3
Social Democratic Force	1
Thai Agro-Industry	0
Total des élus : 357	

Alors que le Parti de la Nation thaïe devient le premier parti, les démocrates sont les grands perdants du scrutin. Ils passent de 101 à 48 sièges ; de même le parti des citoyens qui n'obtient que 31 sièges contre 140 dans l'Assemblée précédente (*Le Monde*, 26 juillet 1988, ambassade de Thaïlande).

— 9 août : Gouvernement. Suite au refus du général Prem Tinsulanonda, Premier ministre depuis le 3 mars 1980, de constituer un nouveau Gouvernement, c'est M. Chatichai Chounhavan, président du Parti de la Nation thaïe, vice-Premier ministre, qui devient chef du Gouvernement. Il obtient le soutien de quatre autres partis : le Parti démocratique, le Parti de l'action sociale, le Rassadorn et le Parti démocrate uni. C'est la première fois depuis douze ans qu'un Premier ministre civil, désigné par des civils, accède au pouvoir (*Le Monde*, 26 et 29 juillet et 11 août 1988 ; *Le Figaro*, 2 août 1988).

TUNISIE

25 juillet 1988 : Présidence de la République : révision de la Constitution. Le général Zine El Abidine Ben Ali, chef de l'Etat depuis le

7 novembre dernier, tire les conclusions des événements de l'hiver 1987 (cf. *RE*, n° 45). Il fait adopter un amendement à la Constitution qui supprime la présidence de la République à vie, spécialement instituée, le 18 mars 1975, par M. Habib Bourguiba. Le Président de la République, élu au suffrage universel direct, exerce désormais un mandat de cinq ans. Il est rééligible deux fois consécutives. Le candidat à la présidence doit avoir quarante ans au moins et soixante-dix ans au plus. En cas de décès ou d'empêchement du chef de l'Etat, le Premier ministre ne lui succède plus automatiquement. C'est le président de la Chambre des députés qui assure l'intérim présidentiel pour une période de quarante-cinq à soixante jours, au cours de laquelle les élections présidentielles sont organisées (*Le Monde*, 14 et 27 juillet 1988).

TURQUIE

25 septembre 1988 : Référendum. Les électeurs ont rejeté à une forte majorité, lors d'un référendum, un amendement constitutionnel permettant d'organiser des élections municipales anticipées.

Inscrits	26 727 415	
Votants	23 750 873	(88,82 %)
Nuls	793 995	
Suffrages exprimés	22 956 878	
Oui : 8 034 933	(35 %)	Non : 14 921 945 (65 %)

(Ambassade de Turquie, *Le Monde*, 20 et 27 septembre 1988).

YÉMEN DU NORD

5 juillet, 17 juillet 1988 : Elections législatives et présidentielle.

— 5 juillet : Elections législatives. Depuis le renversement de la monarchie en 1962 par l'armée, c'est la première fois que sont organisées des élections législatives. Sur 9 millions d'habitants, 1 113 000 électeurs seulement se sont fait inscrire. Sur les 159 sièges de l'Assemblée, 128 ont été remportés par des candidats favorables au colonel Ali Abdallah Saleh, qui, selon la Constitution, a pourvu directement les 31 autres sièges. Les partis politiques demeurent interdits dans ce pays où il n'existe pas d'opposition déclarée.

— 17 juillet : Election présidentielle. L'Assemblée a réélu à la quasi-unanimité le colonel Saleh à la tête de la République arabe du Yémen (*Le Monde*, 19 juillet 1988).

De la cohabitation à l' « entrouverture » Profil de l'année politique

JEAN-LUC PARODI

La double consultation présidentielle et législative du printemps 1988 ferme une parenthèse et ouvre une phase nouvelle de la V^e République.

Avec la réélection de François Mitterrand prend fin cette période exceptionnelle dans l'histoire des démocraties occidentales que constitue la coexistence au sommet de l'Etat d'un Président de la République élu au suffrage universel mais indirectement désavoué par l'échec de ses partisans aux élections législatives intermédiaires et d'un Gouvernement juridiquement nommé par lui mais politiquement légitimé par la nouvelle majorité parlementaire issue de celles-ci. Les lendemains de l'élection ne seront pas, eux non plus, tout à fait des lendemains comme les autres. La tentative dite d' « ouverture » à la fraction la plus modérée de l'ancienne majorité parlementaire, le doute très provisoire sur le recours à la dissolution, la campagne électorale étonnamment « démajoritarisée », le résultat mitigé de la consultation législative, la formation d'un gouvernement de « majorité relative » comprenant quelques ministres centristes, l'autonomisation d'un groupe parlementaire centriste, les prises de position de R. Barre, tous ces éléments contribuent à donner au second septennat mitterrandien une tonalité nouvelle qu'à défaut d'ouverture réussie on propose de baptiser « entrouverture ».

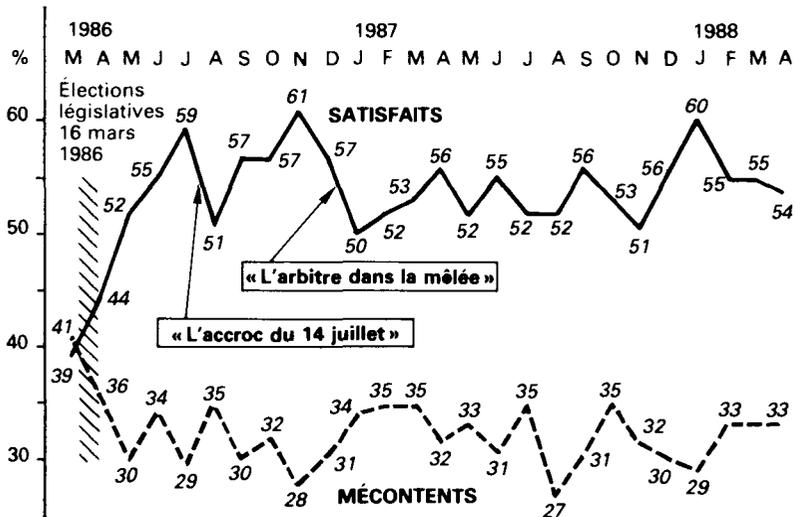
Parce qu'il doit rendre compte à la fois de cette fin de parenthèse et de ce commencement original, ce profil de l'année 1988 qui, comme les précédents¹, entend en marquer les temps forts, les étapes et les spécificités, synthétisera d'abord les traits caractéristiques des deux années de cohabitation avant d'analyser les effets de l' « entrouverture ».

1. Voir cette chronique, *Pouvoirs*, n^{os} 11, 15, 19, 23, 27, 31, 35, 39 et 44.

• *La fin de la cohabitation favorable aux deux titulaires de l'exécutif*

On ne reviendra pas ici sur le modèle d'interprétation de l'opinion durant les deux années de cohabitation proposé l'an dernier², ni sur les caractéristiques dominantes des popularités de François Mitterrand et de Jacques Chirac durant cette période, sinon pour en souligner brièvement les évolutions au cours des derniers mois précédant l'élection présidentielle.

Napoléon disait de la Constitution idéale qu'elle devait être « courte et obscure ». On percevait clairement dès 1987 combien la campagne électorale de F. Mitterrand devrait être, elle aussi, courte et obscure. Courte pour limiter au minimum la durée de désacralisation de la fonction présidentielle. Obscure, c'est-à-dire chargée d'ambiguïtés pour le passé et d'incertitudes pour l'avenir, pour conserver au maximum cette part de popularité arbitrale et de promesse de rassemblement qui pourrait le jour venu assurer la victoire. Parce qu'il a su remarquablement capitaliser jusqu'au dernier moment sa double popularité de leader de la gauche à gauche et d'arbitre rassembleur au centre droit, poursuivant sa gestion douce de la cohabitation et réussissant une subtile et indirecte



GRAPHIQUE 1. — La courbe de popularité (IFOP) de F. Mitterrand Président de la République, pendant la cohabitation (mars 1986 - avril 1988)

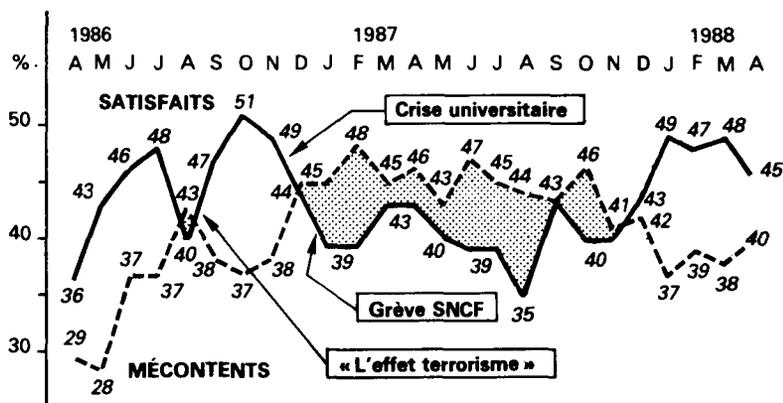
2. Jean-Luc Parodi. La France de la cohabitation, *Pouvoirs*, n° 44, p. 167-178.

captation des bons résultats de la politique économique, F. Mitterrand va parvenir à la veille de l'élection avec un quadruple avantage (graphique 1) : 21 points de plus de satisfaits que de mécontents (54 % contre 33 %), un score encore supérieur d'un point à celui de sa moyenne de 1987, 9 points d'avance sur J. Chirac et une situation supérieure à celle de de Gaulle (52 % de satisfaits, 39 % de mécontents) et naturellement de Valéry Giscard d'Estaing (40 % de satisfaits, 46 % de mécontents) à moins d'un mois du premier tour de 1965 et de 1981. Et c'est grâce à une fraction importante des sympathisants de droite qu'il conserve cet avantage, 33 % de sympathisants UDF et même 27 % de RPR se déclarant encore satisfaits de lui comme Président de la République.

C'est bien de la cohabitation et des effets bénéfiques de sa soumission tribunicienne que F. Mitterrand tire son exceptionnelle popularité à la veille de l'élection.

A un niveau nettement inférieur, il en va de même de J. Chirac. Après une année d'impopularité majoritaire, il va obtenir dans les premiers mois de 1988 ses meilleurs résultats de toute la cohabitation, automne 1986 dû à l'« effet terrorisme » mis à part (graphique 2). Commencée en décembre 1987, accentuée en janvier 1988, stabilisée ensuite, cette remontée semble résulter de la rencontre pour une fois positive de deux facteurs d'explication habituellement de sens opposés, la dimension économique et la dimension sécuritaire.

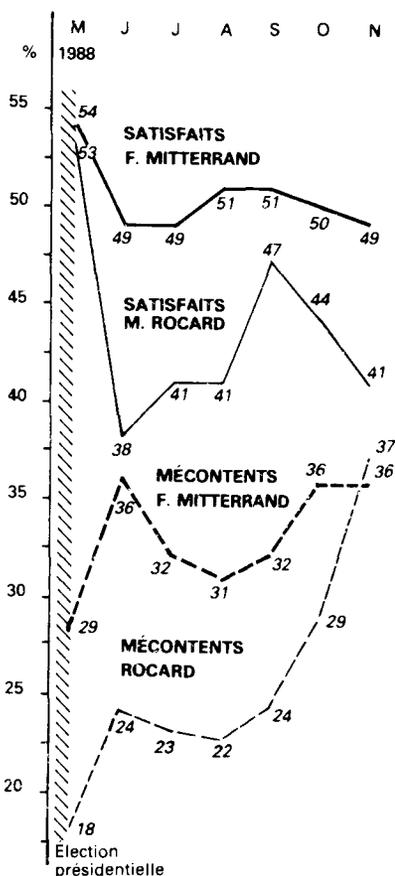
La libération des otages, les autres succès sécuritaires et la campagne gouvernementale sur l'amélioration de la sécurité sont en effet fréquemment cités par les personnes ayant changé d'opinion au cours de cette période. Mais, alors que cette chronique avait pu résumer l'année dernière l'impopularité chiraquienne par « la déception économique tempérée par



GRAPHIQUE 2. — La courbe de popularité (IFOP) de J. Chirac Premier ministre, pendant la cohabitation (avril 1986 - avril 1988)

les sursauts sécuritaires », l'année 1988 commence par une amélioration générale des indicateurs économiques, d'autant plus rapidement perçue par l'opinion que la campagne gouvernementale *La France se redresse* le présente de façon réussie.

Avec 49 % en janvier 1988 après vingt-deux mois d'action gouvernementale, sa cote apparaît comme l'une des meilleures des vingt dernières années, supérieure à celles de L. Fabius, P. Mauroy ou R. Barre qui, à même distance, étaient inférieures à 40 %, le premier gouvernement Chirac et celui de P. Messmer oscillant autour de 45 %. La cohabitation fait donc en quelque sorte de J. Chirac le président sortant de la droite.



GRAPHIQUE 3. — La courbe de popularité (IFOP) de F. Mitterrand
Président de la République
et de M. Rocard, Premier ministre

Ainsi restaurée à la veille de la consultation présidentielle, cette situation favorable, suffisante pour devancer R. Barre au premier tour, ne le sera pas pour résister à F. Mitterrand au second.

● *L'entrouverture et ses problèmes*

Largement approuvé au lendemain de sa réélection, 54 % de satisfaits et 29 % de mécontents en mai au baromètre IFOP, F. Mitterrand assisté d'un Premier ministre qui incarne presque à lui tout seul l'ouverture subit un mois plus tard le choc en retour de la dissolution hâtée et de l'insuccès législatif, bref de l'entrouverture (graphique 3). Perdant cinq points de satisfaction, en gagnant sept de mécontentement, il paie clairement le prix de cette tentative perçue comme dangereuse à gauche, comme insuffisante à droite. Michel Rocard subit une baisse encore plus spectaculaire du fait de son point de départ élevé qui, enregistré au lendemain de sa nomination, mesurait plus son image que son action.

Mais une fois le choc encaissé, le Premier ministre va progressivement refaire une partie du chemin perdu. Six mois après sa nomination à Matignon, il présente un solde général très positif (+ 15 points en octobre) et limite les mécontents en dessous de la barre des 30 %. Sa cote est légèrement recentrée par rapport à celle du Président de la République : un peu moins de satisfaits chez les sympathisants communistes et socialistes, un peu plus chez les UDF et les RPR.

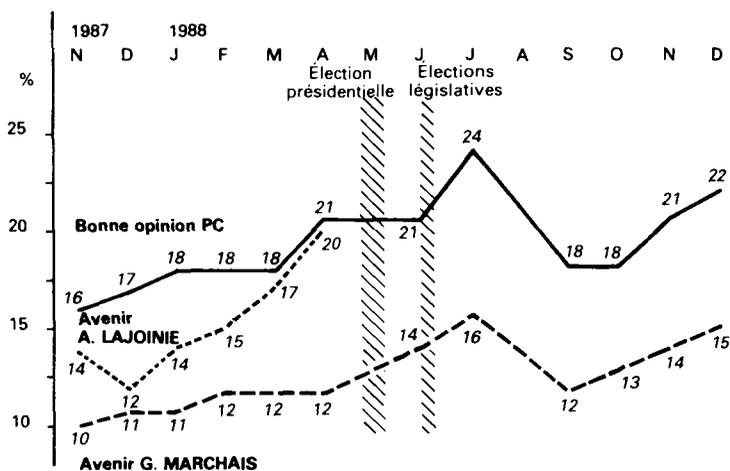
Six mois après la double consultation du printemps, un Président fort encore de sa popularité arbitrale et de sa réélection triomphale et un Premier ministre encore porté par son image personnelle se préparent à faire face aux attentes de changement qu'a réveillées la campagne électorale.

● *Le PC : la remontée des Enfers*

Stabilisé durant les deux ans de cohabitation à 16 % en moyenne de bonne opinion (et à 10 % de cote d'avenir pour G. Marchais), le PC va paradoxalement enregistrer à l'approche de son échec historique d'avril 1988 son meilleur score depuis quatre ans : 21 % de bonne opinion (graphique 4). Paradoxe seulement apparent, car l'on sait que la cote du PC, une fois dépassé son noyau de sympathisants, dépend prioritairement de la bienveillance de ses voisins socialistes et donc de son attachement au moins électoral à l'Union de la gauche.

Sauvetage législatif aidant, le PC atteindra même 24 % en juillet (niveau qu'il n'avait jamais réalisé depuis mai 1983), avant de retrouver à l'automne des scores plus classiques, mais un peu supérieurs à ceux de la cohabitation.

On pressent peut-être derrière ses chiffres les premières conséquences du nouveau cas de figure du Parti communiste dans le système politique



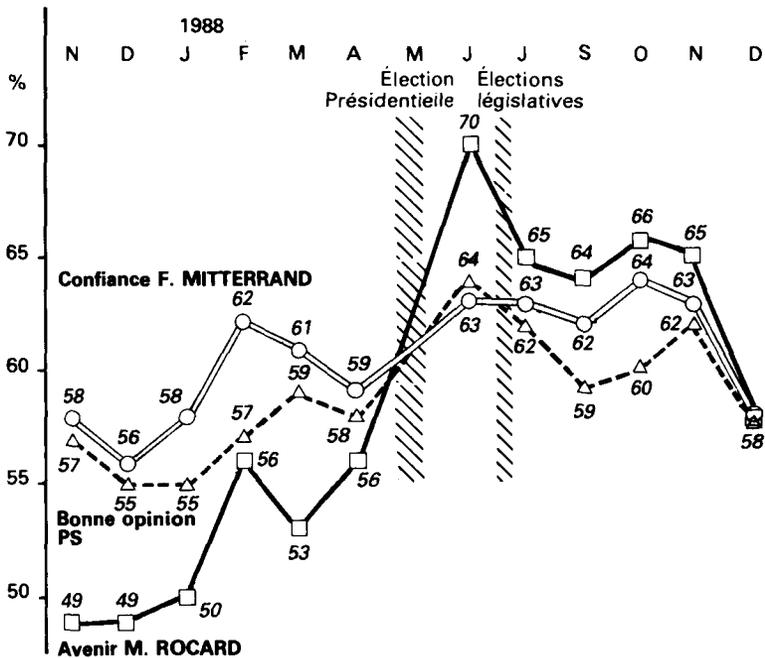
GRAPHIQUE 4. — L'évolution du PC et de son leader (SOFRES)

de la V^e République, caractérisées à la fois par l'Union de la gauche modulée mais maintenue au niveau électoral et l'autonomisation déchargée des responsabilités du pouvoir au niveau parlementaire et gouvernemental.

● *Le PS stabilisé au sommet*

Tiré vers le haut dès le début de la cohabitation par la remontée de F. Mitterrand, le PS termine cette période au plus haut (graphique 5) : 59 % de bonnes opinions en mars, score le plus élevé depuis près de six ans (juillet 1982). La réélection présidentielle de son leader de fait l'élève même à 64 % au lendemain de l'élection et sa cote demeure depuis lors supérieure à 60 %. Tout se passe pour lui comme s'il bénéficiait à la fois de la popularité encore arbitrale de F. Mitterrand et du socialisme différent de Michel Rocard.

La hiérarchie des figures du socialisme, telle qu'elle apparaît par exemple fin octobre, est très révélatrice. Au-dessus de 60 % d'abord, on trouve très groupées la confiance pour M. Rocard (66 %), sa cote d'avenir (65 %), la confiance pour F. Mitterrand (63 %) et la bonne opinion du PS (62 %). Dix points plus bas, J. Delors (54 %) bénéficiant à la fois de la notoriété et de la neutralité politique que lui donnent ses responsabilités européennes et nettement soutenu à droite, et J. Lang (53 %) fortement appuyé par les plus jeunes. Dix points encore plus bas, soit à vingt points des premiers, L. Fabius (44 %), L. Jospin (42 %), P. Bérégovoy (41 %), suivis eux-mêmes à dix points de P. Mauroy (33 %), qui porte, comme hier Lionel Jospin, le poids du statut de porte-parole du PS, d'autant plus lourd en termes de popularité qu'il exige fonctionnellement une certaine dose d'agressivité à l'égard des autres acteurs partisans.



GRAPHIQUE 5. — L'évolution du PS et de ses leaders (SOFRES)

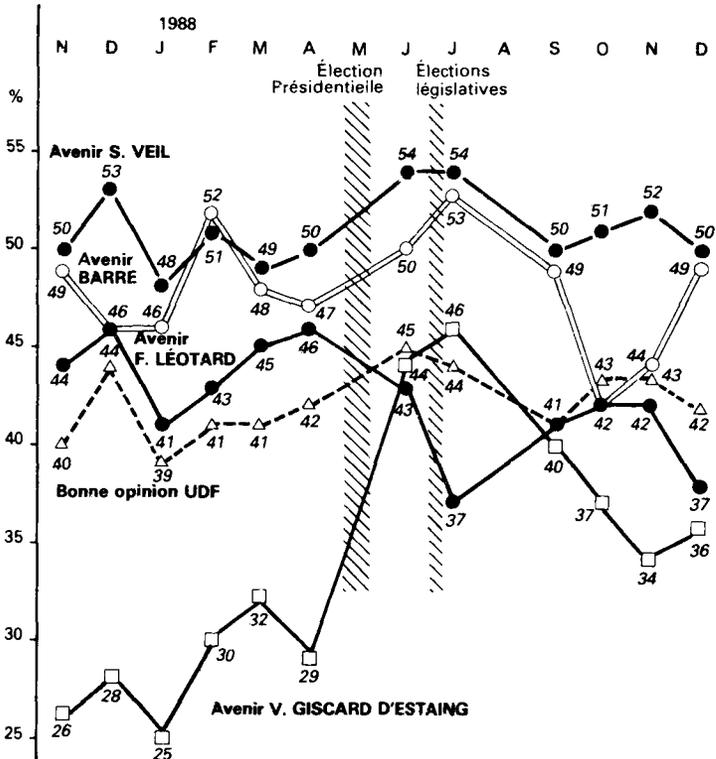
● *L'UDF : remontée giscardienne et déstructuration barriste*

Si le premier trimestre 1988 confirme les grands traits de l'année 1987, domination de R. Barre et de S. Veil, stabilité de l'UDF, mouvements de yo-yo de la cote de François Léotard, stagnation de V. Giscard d'Estaing, les résultats des deux consultations du printemps vont bouleverser au moins provisoirement les hiérarchies et les structures de popularité habituelles à l'UDF (graphique 6).

Premier changement, la spectaculaire remontée (+ 15 points) de V. Giscard d'Estaing, tirant profit de la double défaite de J. Chirac et de R. Barre et passant de 29 % en avril à 44 % en juin et 46 % en juillet, puis reperdant par degré à l'automne l'essentiel des gains précédents.

Deuxième changement, la retombée de R. Barre des 53 % en juillet aux 42 % d'octobre. Cette baisse qui le laisse cependant au second rang des personnalités de la droite s'accompagne d'une modification en profondeur de la structure partisane de sa popularité (tableau 1), presque aussi élevée chez les sympathisants socialistes (43 % en novembre 1988) que chez les RPR (46 %) (tableau 1, p. 173).

Troisième changement, les difficultés de F. Léotard payant aux lendemains des législatives le prix de ses positions politiques antérieures, soutien mitigé à R. Barre, rapprochement avec le RPR, durcissement du ton à l'égard des centristes. Il enregistre en juillet son plus mauvais score depuis janvier 1986, mais remonte progressivement depuis lors.



GRAPHIQUE 6. — L'évolution de l'UDF et de ses leaders (SOFRES)

A l'automne, l'écart est dès lors plus important que jamais entre une S. Veil toujours au sommet et les autres leaders de l'UDF, R. Barre affaibli par la déstructuration de sa popularité à droite, F. Léotard non remis de ses difficultés antérieures, V. Giscard d'Estaing qui n'est pas parvenu à conserver les bénéfiques provisoirement tirés de l'échec de ses deux grands rivaux et P. Mehaignerie (29 % de cote d'avenir SOFRES en novembre) encore insuffisamment connu de l'opinion.

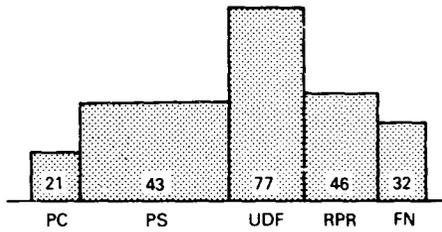
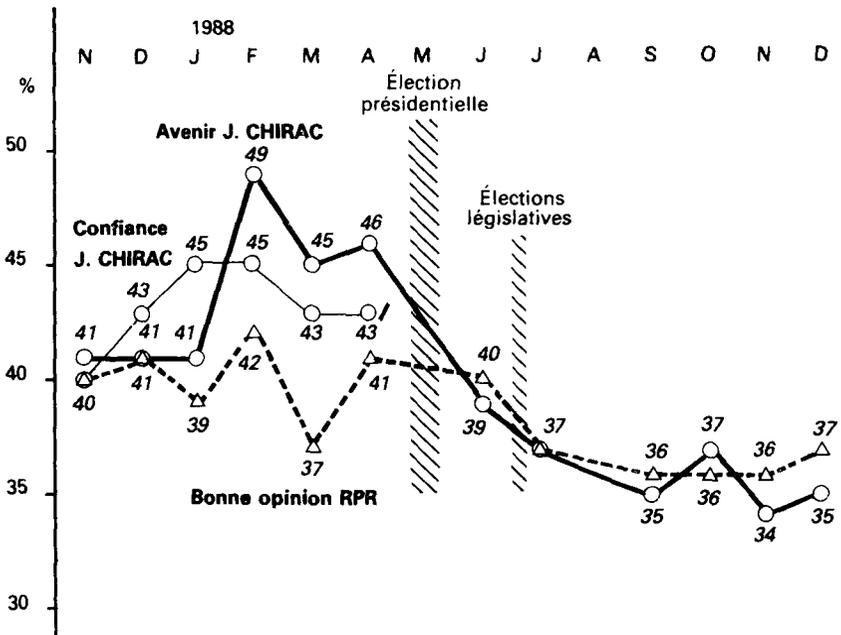


TABLEAU 1. — Cote d'avenir SOFRES de R. Barre par proximité partisane (novembre 1988)

• Le RPR : les lendemains difficiles de l'échec présidentiel

Comme les années précédentes, la cote du RPR suit les évolutions de J. Chirac, de loin quand ses fonctions gouvernementales et ses aptitudes présidentielles l'élevaient au-dessus de 45 % de cote d'avenir, de plus près quand les difficultés de son action ou le retour à l'opposition le ramènent aux alentours ou en dessous de la barre des 40 % (graphique 7).



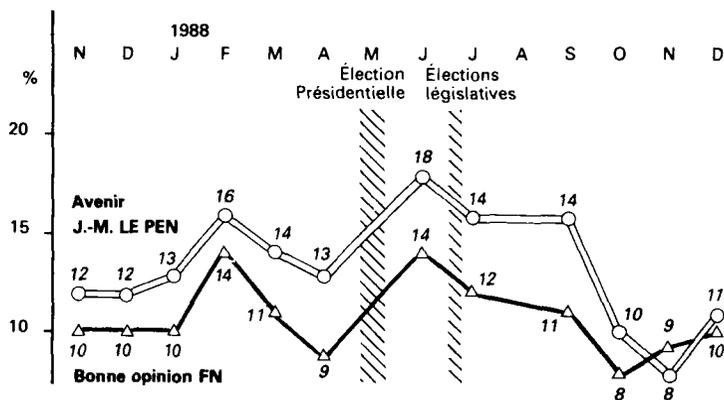
GRAPHIQUE 7. — L'évolution du RPR et de son leader (SOFRES)

Tel est bien le cas, après son double échec présidentiel, insuccès du premier tour, lourd échec du second. Remonté à 49 % après sa candidature fin janvier et encore à 46 % en avril, J. Chirac tombe à 39 % en juin, 35 % en septembre et 34 % en novembre, le ramenant ainsi aux basses eaux de 1984-1985 et gommant les bénéfiques provisoires qu'il avait pu tirer de la cohabitation et de la direction du Gouvernement. Le RPR présente une version modérée de cette régression, ne reculant que de 6 points de février à novembre, là où son leader en perd 15.

Aucune autre personnalité du RPR ne semble tirer profit des difficultés de J. Chirac, ni E. Balladur, Ph. Séguin ou Ch. Pasqua stabilisés autour de 30 %, ni A. Juppé bloqué comme hier son prédécesseur J. Toubon au-dessous de la barre des 25 %.

• Front national : la rechute

Après l'affaire du « point de détail » qui avait entraîné en octobre 1987 une chute spectaculaire de la cote d'avenir SOFRES de Jean-Marie Le Pen de 17 % à 10 % (et de la cote de bonne opinion du Front national de 15 % à 8 %), le semestre suivant marqué par les campagnes présidentielles se caractérise par sa remontée progressive³ qui va même culminer à 18 % (et à 14 % pour le FN) au lendemain de son score record du premier tour



GRAPHIQUE 8. — L'évolution du Front national et de son leader (SOFRES)

3. Facilité au demeurant par la quasi-disparition, à l'approche de l'élection présidentielle, de la dénonciation du Front national par des candidats qui savent qu'ils auront besoin de ses électeurs pour gagner le second tour.

de l'élection présidentielle (graphique 8). Cet effet postélectoral est identique à ceux enregistrés aux lendemains des élections européennes de 1984 (hausse de 14 % à 19 %) et des législatives de 1986 (hausse de 14 % à 20 %). De façon symétrique, le recul législatif provoque un effet de sens contraire (baisse de 18 % à 14 %).

En septembre, le nouvel excès verbal de Jean-Marie Le Pen (« Durafour crématoire »), la controverse qui s'ensuit, la dissidence d'une petite partie du Front national, la clarification de la position du RPR à son égard et le semi-échec cantonal entraînent une nouvelle dégradation. Pour la première fois depuis son entrée au baromètre SOFRES, le leader du Front national voit sa cote d'avenir à la fois tomber à 8 % seulement fin octobre 1988 et devenir inférieure à celle de son parti (bonne opinion du Front national : 9 %).

La remontée du lepénisme après le « point de détail » incite à interpréter avec prudence ses difficultés automnales et à lire dans les hauts et les bas de l'année 1988 les indices d'une tentation réelle d'autres électors pour les thèmes du Front national, tentation freinée cependant par son extrémisme même⁴.

En définitive le début du second septennat de François Mitterrand, quoique toujours déterminé par les structures lourdes de la V^e République, semble en moduler le fonctionnement en raison de cinq innovations récentes.

— L'héritage de la cohabitation : de ces deux années de coexistence obligée et de soumission forcée, et des effets de popularité et de vote qui en ont résulté, François Mitterrand a tiré les leçons en adoptant une stratégie présidentielle de retrait, lui permettant d'économiser au maximum les bénéfices de sa réélection.

— « L'entrouverture » : insuffisante pour renverser les équilibres politiques forgés depuis plus de deux décennies, mais suffisante pour « redonner du jeu » à la machinerie politique, l'entrouverture du printemps réactualisée par la tactique d'abstentionnisme constructif du groupe UDC modifie les perceptions générales du système par l'opinion.

— La déconnexion des alliances électorales et des coalitions parlementaires : pour la première fois sous la V^e République, l'alliance électorale des formations de gauche maintenue pour les élections présidentielles, législatives et cantonales ne s'est pas au lendemain de la victoire maintenue au niveau parlementaire. Au moins provisoirement, le PC pourrait ainsi ajouter les bénéfices de l'irresponsabilité gouvernementale aux avantages de la discipline républicaine.

— La recrudescence des attentes de changement nées de la nouvelle alternance : moins fortes assurément qu'en 1981, mais également moins satisfaites fût-ce symboliquement, elles sont aussi moins encadrées par des syndicats affaiblis et une CGT que ne vient plus freiner la présence du PC au gouvernement.

4. Sur la « tentation lepéniste », voir IFOP, *Journal du Dimanche*, 16 octobre 1988.

— Une crise d'identité : la réserve du Président, le principe et les limites de l'ouverture, la disjonction des alliances et des responsabilités, les divisions de la droite et la désunion de la gauche, tout tend à rendre plus opaque le fonctionnement du système politique et plus incertaines les identifications partisans.

C'est des poids respectifs de ces différentes innovations et de leur interaction avec les contraintes structurelles de la V^e République que dépendra pour partie l'évolution de l'opinion au cours de l'année 89.

Chronique constitutionnelle française

1^{er} juillet - 30 septembre 1988

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie.* Catherine Guigon, *Le Palais-Bourbon*, Le Seuil, 1988 ; B. Luisin, L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents, *RDP*, 1988, p. 1107.

— *Composition.* Par suite des annulations prononcées par le cc, le 21-6 (cette *Chronique*, n° 47, p. 188), des élections partielles se sont déroulées, dans l'Oise, les 12 et 18-9. MM. Olivier Dassault (RPR) et Jean-François Mancel (RPR) ont été proclamés élus dans les 1^{re} et 2^e circonscriptions (p. 11991), à l'issue du scrutin.

— *Président.* L'élection de M. Laurent Fabius a été contestée par M. Gaston Flosse, motif pris de ce que les députés de la Polynésie française n'avaient pas été élus à cette date. Le cc a décliné sa compétence le 13-7 (p. 9216) suivant le précédent Yannick Piat de 1986 (cette *Chronique*, n° 38, p. 167).

V. Commissions.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie.* Ph. Limouzin-Lamothe, Côté Cour ou côté Chambre ?, *RFDA*, 1988, p. 681.

— *Organisation et fonctionnement des juridictions administratives.* La réforme du contentieux (cette *Chronique*, n° 45, p. 171) est à l'origine du décret 88-905 du 2-9 (p. 11250) qui modifie le décret 63-766 du 30-7-1963, relatif au Conseil d'Etat.

Les décrets 88-906, 907 et 908 du 2-9 (p. 11251, 11253 et 11255) complètent la mise en place des nouvelles cours administratives d'appel (cette *Chronique*, n° 46, p. 186).

BICAMÉRISME

— *Bilan législatif.* Pendant la session de droit et la 3^e session extraordinaire 1987-1988, six projets et une proposition de loi ont été adoptés. Une seule CMP a été convoquée, sur l'amnistie, qui a donné lieu au « dernier mot » de l'AN (*BIRS*, n° 419).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* J. Morand-Deville et S. Monchambert, Les nouvelles responsabilités des collectivités locales, *RDP*, 1988, p. 991 ; J.-Y. Plouvin, note sous TA de Strasbourg, 17-6-1986. Association Les Cigognes, *D*, 1988, p. 304 ; N. Kerschen et F. Kessler, L'assurance-maladie en Alsace-Moselle, *Droit social*, 1988, p. 201 (droit local).

— *Administration directe de la Nouvelle-Calédonie.* Dans l'attente d'un nouveau statut, le précédent étant mort-né (cette *Chronique*, n° 46, p. 165) et, au plus tard, jusqu'au 14-7-1989, le représentant de l'Etat assume, en vertu de la loi 88-808 du 12-7 (p. 9142), la plénitude des compétences. Il est assisté par un comité consultatif représentant les principales familles politiques du territoire (décret du 29-7, p. 9860).

V. Constitution.

— *Naissance d'une commune.* Un arrêté du préfet de la région de Lorraine du 23-8 (p. 11882) porte création de la commune de Stuckange, annexe à ce jour de celle de Kuntzig, en Moselle.

COMMISSION

— *Représentation de l'opposition.* La commission des finances de l'Assemblée nationale était la seule au bureau de laquelle les groupes de l'opposition n'étaient pas représentés (cette *Chronique*, n° 47, p. 199). Ils le sont désormais, avec un vice-président, M. d'Aubert (UDF), et deux secrétaires, MM. Jégou (UDC) et Proriol (UDF). Le groupe RPR, on le sait, refuse le principe d'une telle représentation (*BAN*, n° 3).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* B. Genevois, La jurisprudence du Conseil constitutionnel en 1986, *AIJC*, II, 1986, 1988, p. 411 ; L. Favoreu, La vie de l'institution, *ibid.*, p. 464 ; Règlement applicable à la procédure suivie devant le cc pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs, p. 701 ; R. Etien, Le cc et les élections présidentielles, *RA*, 1988, p. 229 ; R. Hadas-Lebel, cc, Vérités estivales, *L'Express*, 5-8 ; M. Kajman, Le refus de l'immunité, *Le Monde*, 22-7 ; L. Murat, Lieux de pouvoir, *Profession politique*, 26-9 ; F. Terré, Coexistence des libertés, *Le Figaro*, 23/24-7.

Note : F. Luchaire sous 87-222 DC, 2-6, *D.*, 1988, p. 289.

Le second tome de l'*Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1986, vient d'être publié par les soins du doyen Louis Favoreu, avec le concours des Universités de Pau et de Toulon. Il s'agit d'un instrument de travail, *unique* non seulement en langue française, mais aussi en langue étrangère.

— *Composition.* Notre collègue Maurice-René Simonnet, nommé en 1986 pour un mandat entier (cette *Chronique*, n° 38, p. 166), est décédé le 22-8 (*Le Monde*, 24-8). La mort a frappé pour la 7^e fois au Conseil (cette *Chronique*, n° 44, p. 181). Par une décision du 29-8 (p. 10998), le président du Sénat a nommé en remplacement M. Jacques Latscha, 61 ans, lui aussi agrégé des facultés de droit, gérant de sociétés.

— *Décisions.* 88-158 L, 13-7 (p. 9411). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*

— 88-243 DC, 13-7 (p. 9179). Résolution modifiant l'art. 19 RAN. V. *Groupes.*

— 88-244 DC, 20-7 (p. 9448 et 9451 *rect.* p. 9426). Loi portant amnistie. V. *Loi, Président de la République, Tradition républicaine* et ci-dessous.

— 88-1032, 13-7, AN Haute-Savoie, 1^{re} (p. 9216) ; 88-1033, 13-7, AN Bouches-du-Rhône, 1^{re} (p. 9216) ; 88-1034, 13-7, AN Haute-Savoie, 2^e (p. 9217) ; 88-1037, 13-7, AN Val-de-Marne, 9^e (p. 9218) ; 88-1038, Pradet, p. 9218 ; 88-1040 et 88-1054, 13-7, AN Charente-Maritime, 1^{re} (p. 9218) ; 88-1047, 13-7, AN Réunion, 1^{re} (p. 9219) ; 88-1050, 13-7, AN Seine-Saint-Denis, 3^e (p. 9220) ; 88-1069, 13-7, AN Guadeloupe (p. 9220) ; 88-1074, 13-7, AN Rhône, 14^e (p. 9220) ; 88-1078, 13-7, AN Nord, 19^e (p. 9221) ; 88-1073, 13-7, AN Nord, 20^e (p. 9221) ; 88-1080, 13-7, AN Seine-Maritime, 8^e (p. 9221) ; 88-1084, 13-7, AN Charente-Corrèze (p. 9222) ; 88-1095, 13-7, AN Vaucluse, 4^e (p. 9222) ; 88-1114, 13-7, AN Paris, 8^e (p. 9222) ; 88-1108, 20-7, AN Vosges, 3^e (p. 9495), V. *Contentieux électoral.*

— 13-7, Rosny Minvielle (p. 9217). V. *Pouvoir réglementaire.*

— 13-7, Gaston Flosse (p. 9216). V. *Assemblée nationale.*

— 20-7 (p. 9496). Nomination d'un rapporteur adjoint.

— *Publication.* Comptes de campagne des candidats à l'élection du Président de la République des 24-4 et 8-5-1988 (p. 9199).

— *Observations présentées au Président de la République et au Premier ministre.* Déroulement de l'élection présidentielle des 24-4 et 8-5-1988. V. *Election présidentielle.*

— *Autorité de la chose jugée.* La décision 88-828 DC du 20-7 relative à la loi d'amnistie précise la portée attachée à la force de vérité légale. Elle est limitée à la déclaration d'inconstitutionnalité visant certaines dispositions de la loi antérieurement déférée.

A un autre point de vue, on peut s'interroger sur le point de savoir si l'art. 62 C n'a pas été occulté, au cas particulier, en raison de l'exercice ultérieur du droit de grâce présidentiel.

— *Mise en cause de l'institution.* Le Conseil a été de nouveau au centre d'une polémique (cette *Chronique*, n° 42, p. 173). La décision du 20-7, en matière d'amnistie, a provoqué une violente diatribe du PCF. M. Claude Cabanes a dénoncé dans *L'Humanité* (21-7) ce machin : un aréopage de notables fourbus... qui n'a d'autre légitimité que l'esprit de domesticité au service des pouvoirs politiques et de la bourgeoisie. Cette institution pétainiste [a] le privilège féodal de modifier les lois votées par les représentants du peuple. Le président de ce groupuscule pompeux a été, par ailleurs, pris à partie par l'éditorialiste communiste. Grandeur de l'ingratitude, somme toute !

V. *Contentieux électoral, Election présidentielle, Elections, Loi, Président de la République.*

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* F. Luchaire, La Constitution de la Ve République, *Le Monde*, 4/5-9.

— *Suspension.* La loi 88-808 du 12-7 (p. 9147) relative à l'administration de la Nouvelle-Calédonie opère, objectivement, une mise en sommeil de la Constitution, dont le seul précédent, à ce jour, remonte en 1961, lors de l'utilisation par le général de Gaulle de l'art. 16 C.

En confiant, à cet effet, au haut-commissaire de la République à Nouméa, pendant un an, l'administration directe dudit territoire, la loi heurte de front deux principes de valeur constitutionnelle : respectivement celui de la libre administration des collectivités territoriales (art. 72 C) et celui de l'autonomie des TOM (art. 74 C) qui leur confère une organisation particulière au sein de la République. Cependant, les circonstances de crise et les pouvoirs qui leur sont inhérents valident cette disposition. La

démarche consensuelle, observée par la représentation nationale, sera à l'origine de l'absence de saisine du cc.

V. *Collectivités territoriales, Tradition républicaine.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Bibliographie.* B. Genevois, L'étendue de la compétence du juge de l'élection, *RFDA*, 1988, 702.

— *Elections législatives.* Le cc a poursuivi le 13-7 l'examen des contestations sur la régularité de l'élection des députés (cette *Chronique*, n° 47, p. 188). A l'issue d'un premier tri, il a décidé, selon sa démarche ordinaire (*ibid.*, n° 38, p. 166) de frapper d'irrecevabilité successivement la requête dirigée contre les opérations électorales du 1^{er} tour n'ayant pas donné lieu à élection (AN Bouches-du-Rhône, 12^e, p. 9217 ; Réunion, 1^{re}, p. 9219) ; présentée tardivement (Paris, 8^e, p. 9222 ; Charente-Maritime, 1^{re}, p. 9218) ; non motivée (Rhône, p. 9219 ; Guadeloupe, p. 9229) ; non signée par son auteur contrairement à l'art. 3 du règlement électoral de 1959 (Nord, 19^e, p. 9221) ou diligentée par une personne agissant au nom et pour le compte d'un parti ou groupement politique et *a fortiori* par ce dernier, en opposition avec l'art. 33 de l'ord. du 7-11-1958 (Charente-Maritime, 1^{re}, p. 9218).

De la même façon, le juge a repoussé la mise en cause des bulletins portant la mention « Majorité présidentielle » dans l'ensemble des circonscriptions et non dans l'une d'entre elles (art. 33 précité) (Pradet, p. 9218).

Statuant au fond, le Conseil a repoussé des griefs articulés qui, manifestement, ne pouvaient exercer une influence sur les résultats de l'élection : mention « député sortant » ou « député de la 1^{re} circonscription » qui, figurant sur le bulletin de vote, pour être inexacte, n'a pu créer aucune équivoque dans l'esprit des électeurs (Haute-Savoie, 2^e et 1^{re}, p. 9217 et 9216) ; nom du remplaçant suivi et non précédé de la mention « suppléant » (art. R. 103 du code électoral) (Bouches-du-Rhône, 1^{re}, p. 9216 ; Vaucluse, 4^e, p. 9222) ; internement d'une personne (Charente, Corrèze, p. 9222) et non-rapprovisionnement de bulletins de vote d'un candidat dans certains bureaux (Paris, 3^e, p. 9222).

Reste que le cc a fait bonne justice de l'*unicité* de candidature au scrutin de ballottage, consécutive au désistement d'un candidat ayant obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits, en rappelant selon une jurisprudence classique (*CCF*, 1 et 2, p. 143 et 153) que le maintien en lice d'un second candidat est possible dans l'hypothèse où un *seul* candidat a franchi la barre susmentionnée (art. L. 162.4 du code électoral) (Val-de-Marne, 9^e, p. 9218 ; Seine-Saint-Denis, 2^e, p. 9219 ; 3^e, p. 9220 ; Rhône, 14^e, p. 9220 ; Nord, 20^e, p. 9221 ; Seine-Maritime, 8^e, p. 9221).

En dernière analyse, la Haute Instance devait, à nouveau, décliner sa compétence (cette *Chronique*, n° 47, p. 188), s'agissant de l'appréciation du décret présidentiel portant dissolution de l'Assemblée (Charente-Maritime, 1^{re}, p. 9218), et donner acte d'un désistement d'instance (Vosges, 3^e, 20-7, p. 9495).

V. Pouvoir réglementaire.

DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie*. L. Dubouis et Cl. Gueydan, *Grands textes de droit communautaire*, Dalloz, 1988 ; L. Dubouis, A propos de deux principes généraux du droit communautaire (droit au contrôle juridictionnel effectif et motivation des décisions des autorités nationales qui portent atteinte à un droit conféré par la règle communautaire) sous CJCE, 15-5-1988, Marguerite Johnson et 15-10-1977, Union nationale des Entraîneurs et Cadres techniques et professionnels du Football, *RFDA*, 1988, p. 691.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

— *Bibliographie*. R. Etien, Le Conseil constitutionnel et les élections présidentielles, *RA*, n° 243, p. 229.

— *Comptes de campagne*. Conformément à la LO 88-226 du 11-3 (cette *Chronique*, n° 46, p. 170), les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle ont été publiés au *JO* du 16-7 (p. 9199). Le CC a formulé à ce propos des observations sur l'imprécision et les lacunes des règles applicables (*Le Monde*, 28-7).

— *Rapport de la commission nationale de contrôle*. Le rapport de la CNC au Président de la République souligne les caractères nouveaux de la campagne présidentielle de 1988 (partage de compétence entre la CNC et la CNCL pour la campagne radiotélévisée, recours aux techniques nouvelles de publicité). Il attire l'attention sur l'inadaptation des règles qui régissent, dès lors que la campagne officielle ne joue plus qu'un rôle « marginal ». La CNC souhaite en conséquence une réflexion d'ensemble sur la question.

V. Sondages.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie*. G. Drouot, La transparence financière de la vie politique, *Act. Lég. Dalloz*, n° 14, p. 151. Th. Pfister, Le nouveau paysage

politique : les trois France, *RPP*, n° 935, p. 5 ; H. Portelli, *La résistible ascension du libéral-conservatisme*, *ibid.*, p. 23 ; J. Robert, *Le vote des Français. Chronique d'un printemps électoral*, *RDP*, 1988, p. 955.

— *Elections cantonales*. L'art. L 221 du code électoral dispose qu'en cas de vacance l'élection partielle a lieu dans les trois mois, ce qui aurait entraîné de nombreuses élections partielles pendant l'été, compte tenu de la loi sur le cumul des mandats (59 députés élus en juin ayant l'intention de se démettre de leur mandat de conseiller général et devant opter dans les quinze jours : rapport de M. Tenaillon, AN, p. 421). D'autre part, la loi 88-26 du 8-1 a prorogé le mandat des conseillers généraux jusqu'en octobre (cette *Chronique*, n° 46, p. 172). En conséquence, la loi 88-813 du 13-7 (p. 9208) prévoit que, par dérogation à l'art. L 221, les sièges devenus vacants entre le 5-6 et le prochain renouvellement seront pourvus lors de celui-ci, qui a été fixé aux 25-9 et 2-10.

— *Fraude électorale*. M. Canacos, ancien maire de Sarcelles (PC), a bénéficié d'un non-lieu, contre lequel le maire actuel a fait appel (*Le Monde*, 14-9). Sur cette question, v. Guy Coq, *La France de la fraude électorale*, *Libération*, 11-7.

GOUVERNEMENT

— *Bibliographie*. J. Massot, sous CE, 20-1-1988, Commune de Pomerol, *RDP*, 1988, p. 1137 (date d'effet d'un changement de Gouvernement).

— *Composition*. Le décret du 8-7 (p. 8990) met fin aux fonctions de M. Léon Schwartzenberg, ministre délégué auprès du ministre de la solidarité, de la santé et des affaires sociales, chargé de la santé (v. *Le Monde*, 9-7). Cette démission-révocation, consécutive à l'absence de solidarité gouvernementale, établit un record d'éphémère sous la V^e République (dix jours). En 1974, M. Jean-Jacques Servan-Schreiber était demeuré ministre des réformes treize jours (v. P. Avril, *La V^e République*, 1987, p. 180). *Pour un ministre, parler vrai consiste à veiller que sa parole engage la machine publique. Ce n'était pas le cas*, devait conclure M. Michel Rocard dans un entretien au *Nouvel Observateur* le 26-8. Le chef de l'Etat avait, de son côté, affirmé à TF1, le 14-7 : *Rien ne peut être fait sans que le Premier ministre en ait décidé*.

— *Condition des membres*. Le détestable calembour de M. Jean-Marie Le Pen (*Durafour-crématoire*) prononcé le 2-9 au cap d'Agde (*Libération*, 3-9) est à l'origine d'une procédure judiciaire déclenchée par le parquet de Nanterre, sur instruction du garde des Sceaux pour *injure envers un ministre* (art. 33 de la loi du 29-7-1881). Simultanément une action a été mise en branle en vue d'obtenir la levée de l'immunité parlementaire du dirigeant du Front national qui siège au Parlement européen de Strasbourg (*ibid.*, 6-9).

GROUPES

— *Effectif*. Depuis 1959, l'effectif des groupes était fixé à 30 membres, chiffre qui reprenait à peu de chose près celui auquel était parvenue la IV^e République finissante (28). En dépit des inconvénients qui en résultaient pour les petits partis, cet effectif minimum n'avait jamais été remis en cause jusqu'à ce que les contraintes du « parlementarisme majoritaire relatif » ne conduisent à abaisser le seuil pour permettre au parti communiste qui ne disposait plus que de 24 élus de continuer à être représenté par un groupe. Ce fut l'objet de la proposition de résolution de M. Lajoinie, ex- et futur président du groupe communiste, ramenant l'effectif requis à 20 membres. La modification de l'art. 19 RAN a été adoptée le 1^{er}-7 et déclarée conforme par le CC (88-243 DC du 13-7, p. 9179). Néanmoins, les deux députés communistes de la Réunion demeurent non inscrits (p. 9233).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité*. En raison de la loi d'amnistie, le juge d'instruction a rendu le 12-8 (*Le Monde* des 14/15) une ordonnance de non-lieu, au bénéfice de M. Galley, député de l'Aube et trésorier du RPR inculpé pour infractions au code électoral (cette *Chronique*, n° 46, p. 177) et de M. Paul d'Ornano, sénateur représentant les Français de l'étranger (RPR), inculpé dans la même affaire et dont le Sénat avait demandé la suspension des poursuites (cette *Chronique*, n° 45, p. 183). La loi du 20-7 (art. 2) couvre en effet les faits antérieurs à la promulgation de la loi du 11-3 sur le financement des partis politiques (cette *Chronique*, n° 46, p. 184).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie*. J. Robert, *Libertés publiques et droits de l'homme* (avec la collaboration de J. Duffar), Montchrestien, 4^e éd., 1988 ; Cl. Durand-Prinborgne, *Le principe d'égalité et l'enseignement RFDA*, 1988, p. 584 ; L'école, le temps des loisirs et le temps de Dieu, observ. sous TA Poitiers, 25-5, Georges Rol, évêque d'Angoulême c/ ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, *ibid.*, p. 676, et Evolution et juridification de l'enseignement supérieur en France, *European Journal of Education* (Bruxelles), vol. 23, 1988, p. 105.

Note : BD sous CE, 22-4, Société France 5, *AJDA*, 1988, p. 540 (retrait de concession de la 5^e chaîne).

— *Informatique et liberté*. La CNIL a adopté deux délibérations le 5-7 (p. 10254) relatives à la gestion des crédits ou des prêts consentis à des personnes physiques par les établissements de crédit.

LOI

— *Conformité de la loi portant amnistie.* Nouveau septennat vaut pardon. La loi 88-828 du 20-7 (p. 9429) en porte témoignage. Mais, pour la première fois sous la V^e République, le CC a été appelé à statuer sur la portée de l'amnistie (décision 88-244 DC du même jour) qui, *dans un souci d'apaisement politique ou social, emporte l'oubli de certains faits et l'effacement de leur caractère répréhensible.* Sur recours de l'opposition, après échec de la CMP, deux articles ont été déférés et censurés, au terme d'une décision riche en perspectives.

Il s'agit, en premier lieu, de l'art. 7 c qui avait retenu un *quantum* de peines amnistiables différent pour la métropole et les DOM-TOM, en méconnaissance manifeste de l'art. 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le juge a estimé, comme naguère à propos de la loi Joxe-Chevènement de 1985, en matière d'enseignement privé (décision 84-185 DC du 18-1-1985, cette *Chronique*, n° 34, p. 178), *que le simple fait que certaines infractions aient été commises ou sanctionnées dans telle ou telle partie du territoire national ne saurait permettre, sans que soit méconnu le principe d'égalité, que leurs auteurs bénéficient d'un régime d'amnistie différent de celui applicable aux auteurs d'infractions identiques ayant conduit à des condamnations elles-mêmes identiques dans les autres parties du territoire national.*

V. Conseil constitutionnel, Président de la République.

L'art. 15 faisait problème, en second lieu, en ce qui concerne la réintégration des salariés protégés, fussent-ils coupables d'une faute lourde. A cet égard, le Gouvernement, à la recherche d'une majorité, avait été conduit à accepter un amendement communiste maximaliste.

Les requérants plaidaient l'inacceptable, en limitant la compétence du législateur au seul domaine pénal, à l'exclusion des rapports nés de contrats de travail de droit privé. La Haute Instance a récusé cet argument, en considérant que ni la tradition républicaine (v. *infra*), ni l'art. 34 C ne s'opposent à ce que le législateur étende le champ d'application de la loi d'amnistie à des sanctions disciplinaires ou professionnelles dans un but d'apaisement politique ou social.

En revanche, le juge devait apporter une réponse nuancée au fond. Sur la portée de l'amnistie, le CC se rallie certes, au point de vue exposé, selon lequel en principe, en matière pénale, celle-ci *ne comporte pas normalement la remise en l'état de la situation de ses bénéficiaires.* S'il est loisible toutefois au législateur d'y apporter une exception, cette dernière doit être entendue strictement : elle ne doit contrevenir à aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, *sous l'expresse réserve cependant que la remise en l'état ne soit pas contraire aux droits et libertés de personnes tierces.*

Cette référence implicite à l'art. 4 de la Déclaration de 1789, source de conciliation, met, en effet, en présence, d'une part, la protection des

représentants élus du personnel et des responsables syndicaux, découlant du préambule de la Constitution de 1946 et, d'autre part, la liberté d'entreprendre de l'employeur (décision 81-132 DC du 16-1-1982, CCF, 21, p. 250) et sa liberté personnelle, sans méconnaître du reste celle des autres salariés de l'entreprise, qui ont pu être victimes d'actes imputables aux salariés protégés.

De cette *coexistence des libertés* (François Terré, *Le Figaro*, 23/24-7) de *chacun et d'autrui*, selon la décision commentée, il en a résulté pour le juge un *distinguo* en matière de réintégration desdits salariés protégés, entre la faute légère et la faute lourde, dont ils seraient à l'origine, de manière à ne pas imposer aux employeurs des charges qui seraient *manifestement disproportionnées* par rapport à l'intérêt général.

La faute légère permet ainsi la réintégration, car elle se situe en deçà de ce seuil, à l'opposé de la faute lourde qui s'analyse, selon le CC, en un *abus certain des fonctions ou mandats protégés* ayant donné lieu à licenciement pour coups et blessures.

En définitive, la décision sus-analysée apporte, avec bonheur, une nouvelle contribution à la protection des libertés et droits, dans la recherche de leur nécessaire conciliation, à laquelle le juge attache, on le sait, une attention particulière (79-105 DC du 25-7-1979, CCF, 11, p. 238). Tout compte fait, le Gouvernement n'avait pas tort, s'agissant des salariés protégés d'espérer *in petto* dans la vigilance du Conseil.

Sur les délais entre les élections présidentielles et les lois d'amnistie, v. *Ouest-France*, 22-7.

— *Formule de promulgation*. La décision 88-244 DC, rendue par le CC, le 20-7, à propos de la loi d'amnistie est le prétexte à une précision terminologique. La rédaction du dispositif, selon laquelle les dispositions de la loi déferée *ne sont pas contraires à la Constitution*, formule utilisée précédemment (86-207 DC, 25/26-6-1986, Habilitation économique et sociale, *Rec.*, p. 75) n'est pas en harmonie, à tout le moins, avec l'art. 2 du décret 59-635 du 19-5-1959 relatif aux formes de promulgation des lois par le Président de la République, en cas de saisine du juge. La formule retenue est, en effet : *Le CC a déclaré conforme à la Constitution*.

V. *Conseil constitutionnel, Pouvoir réglementaire, Tradition républicaine*.

PARLEMENTAIRES

— *Démission retirée*. La démission que M. Christian Spiller, député des Vosges, 3^e (NI), avait adressée fin juin au président de l'AN était irrecevable, en raison d'un recours visant son élection. Ce recours a été retiré, mais M. Spiller est revenu sur sa démission (*Le Figaro*, 28-7).

— *Parlementaire en mission*. Pour la première fois depuis 1986 (cette *Chronique*, nos 38 et 42, p. 186 et 184), l'art. LO 144 du code électoral

retrouve droit de cité. Le décret du 13-9 (p. 11903) charge, à ce titre, M. Jean-Marie Alexandre, représentant français au Parlement européen, d'une mission temporaire auprès du ministre de la défense. Ce retour à l'orthodoxie ne doit pas cependant occulter la spécificité de la situation déjà évoquée à propos du précédent Fajardie (cette *Chronique*, n° 26, p. 184).

PARTIS POLITIQUES

— *Consultations*. Reprenant la formule qui avait été appliquée pour le financement de la vie politique par son prédécesseur (cette *Chronique*, n° 45, p. 190), M. Michel Rocard a consulté les dirigeants des partis représentés par un groupe à l'AN sur le projet modifiant la loi sur l'audio-visuel. Mais M. Giscard d'Estaing, président de l'UDF, et M. Chirac, président du RPR, ont décliné l'invitation en suggérant au Premier ministre de consulter les présidents des groupes. C'est finalement le secrétaire général du RPR, M. Juppé, et celui du PR, M. Léotard, qui se sont rendus à Matignon (*Le Monde*, 16 et 24-9).

V. Elections Groupes, Immunités parlementaires.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Bibliographie*. R. Chapus, Le statut des décrets réglementaires délibérés en conseil des ministres, *D.*, 1988, p. 199.

— *Délégalisation*. Dans une décision 88-158 L du 13-7 (p. 9411), le CC confirme son interprétation désormais rituelle, selon laquelle les dispositions qui ont pour objet de désigner l'autorité administrative habilitée à exercer au nom de l'Etat des attributions qui ressortissent au pouvoir exécutif ont un caractère réglementaire (cette *Chronique*, n° 46, p. 185).

— *Exécution immédiate des décrets*. Le décret du 14-5-1988 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés a été à nouveau contesté devant le CC (cette *Chronique*, n° 47, p. 188 et 190). Dans une décision 88-1035 du 13-7, Rosny Minvielle (p. 9127), ce dernier rappelle qu'en vertu de l'art. 2, alinéa 2 du décret du Gouvernement de la Défense nationale du 5-11-1870, le Gouvernement peut, par une *disposition spéciale, ordonner l'exécution immédiate d'un décret* et plus généralement de tout texte réglementaire publié au *JO*. Il suffit, à cette fin, que le décret soit signé par le Premier ministre, et, le cas échéant, par les ministres chargés de son exécution (art. 22 C), sans exiger pour autant la délibération du conseil des ministres, contrairement à l'argument avancé par le requérant. L'exigence a été pleinement satisfaite, en l'occurrence, même au-delà, en raison de la signature du chef de l'Etat.

V. Président de la République.

PREMIER MINISTRE

— *Intérim.* Après qu'un décret du 28-7 eut chargé le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale de l'intérim du Premier ministre (p. 9839), M. Rocard a signé la « lettre-plafond » arrêtant les grandes lignes de la loi de finances pour 1989 que lui a apportée son directeur de cabinet à Stockholm le 4-8. Il récupérait ainsi sa compétence et mettait donc fin à l'intérim. C'est pourquoi le Premier ministre poursuivant ses vacances, un autre décret du 5-8 (p. 10040) a chargé à nouveau le ministre de l'éducation nationale d'assurer l'intérim (v. *Le Monde* du 11-8).

V. *Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Th. Bréhier et D. Schneidermann, La nouvelle panoplie du président, *Le Monde*, 14-7 ; La nouvelle maison Mitterrand, *Profession politique*, 19-9.

— *Collaborateurs.* Mme Georgina Dufoix, ancien ministre, et M. Jean Kahn, ancien président de la section de l'intérieur du CE, ont été nommés chargés de mission auprès du Président de la République les 1^{er} et 18-7 (p. 8766 et 9319).

— *Devoirs.* « Je considère que le premier de mes devoirs est de répondre aux aspirations des forces de progrès..., c'est-à-dire de répondre aux aspirations des Français qui, en votant pour moi, ont choisi une certaine direction pour leur pays. Mais la fidélité à mes engagements me conduit aussi à chercher à rassembler beaucoup d'autres Français... », a déclaré M. F. Mitterrand dans sa traditionnelle interview du 14-7 sur TF1 (*Le Monde*, 16-7).

— *Droit de grâce.* Le chef de l'Etat a gracié le 15-9 (*Le Monde*, 18/19-9) deux élus de la Réunion condamnés à l'interdiction d'exercer à vie toute fonction élective, après que le CC eut censuré, le 20-7, une disposition de la loi d'amnistie spécialement votée à leur intention.

V. *Conseil constitutionnel.*

— *Epouse du chef de l'Etat.* En sa qualité de présidente de la Fondation France-Libertés, Mme Danielle Mitterrand s'est rendue au Congo, le 5-7 (*Le Monde*, 7-7), puis au Zaïre et en RCA, en vue d'apporter son aide à la lutte entreprise contre le SIDA. Poursuivant son objectif de créer une chaîne humanitaire mondiale (entretien *ibid.*, 14-9), elle est allée de l'Inde au Japon, en passant par le Bangladesh victime d'une calamité nationale

(15-9). Entre-temps, Mme Mitterrand avait représenté le chef de l'Etat, le 10-8 (11-8) à Quito, lors de la cérémonie d'investiture du nouveau président équatorien.

— *Mission du Gouvernement.* Dans la même interview du 14-7, le chef de l'Etat a précisé que « la mission du Premier ministre et du Gouvernement, c'est de mettre en œuvre les choix qui furent les miens en tant que candidat. Si j'ai choisi Michel Rocard comme Premier ministre, c'est que je l'en savais capable. Il peut donc compter sur mon aide entière » (*Libération*, 15-7).

— *La « présidence relative » ?* Le Premier ministre, qui a rendu compte, le 29-8, au chef de l'Etat de son voyage en Nouvelle-Calédonie, a ajouté que tout ce qui avait pu se faire « l'a été en application d'instructions et d'orientations qu'avait définies le Président de la République » (*Le Monde*, 31-8). À ce propos, M. F. Mitterrand a indiqué le 17-9 à Cluny : « Le Gouvernement travaille bien, je le laisse faire » (*Le Figaro*, 19-9). Il est d'autre part intervenu au conseil des ministres du 21-9 consacré à la loi de finances pour 1989 pour se féliciter que les priorités qu'il avait retenues lors de sa campagne et dans la « Lettre à tous les Français » aient été prises en compte (*ibid.*, 22-9).

QUESTION PRÉALABLE

— *Pratique sénatoriale.* En 2^e lecture le Sénat a voté la question préalable opposée au projet d'amnistie le 6-7.

V. Loi.

QUESTIONS ÉCRITES

— *Lisibilité.* L'édition du *JO* comporte désormais un index alphabétique des auteurs de questions ainsi que celui des députés ayant obtenu une ou plusieurs réponses (AN, Q, p. 2098).

SÉNAT

— *Bibliographie.* Sénat. Analyse des discussions législatives et des scrutins publics 1987-1988, 1^{re} session ordinaire et 1^{re} et 2^e sessions extraordinaires, 1988.

— *Composition.* Suite aux mouvements enregistrés au cours de l'été (cette *Chronique*, n^o 47, p. 203), 7 élections partielles ont été organisées. Ont été élus successivement : MM. Jean Arthuis (UDF), en Mayenne

le 24-7, qui retrouve son siège (p. 9602) ; Yves Collin (MRG) dans le Tarn-et-Garonne le 31-7 (p. 9906) ; Georges Gruillot (RPR) dans le Doubs ; Claude Pradille (PS) dans le Gard ; François Mathieu (UDF) dans la Loire ; René Monory (UDF), ancien titulaire du mandat, dans la Vienne le 4-9 (p. 11375) ; et Charles Ginesy (div. d.) dans les Alpes-Maritimes le 11-9 (p. 11677).

Quant à M. André Duroméa (cette *Chronique*, n° 47, p. 204), il a été appelé à participer aux délibérations, à la suite de la décision de rejet de la contestation dont il était l'objet par le CC le 13-7 (p. 9221).

SESSIONS

— *Session de droit*. Conformément à l'art. 12, al. 3 C, qui prévoit qu'après une dissolution l'AN se réunit de droit pour une durée de quinze jours, la session ordinaire qui avait été reprise le 23-6 et close le 30 en vertu de l'art. 28 C, a été prolongée jusqu'au 7-7 par une session de droit (cette *Chronique*, n° 47, p. 210). A 23 h 45, la discussion en navette du projet d'amnistie n'étant pas achevée, la séance a été suspendue et reprise le 8 à 2 h 25 pour la lecture du décret par lequel le Président de la République convoquait une session extraordinaire (p. 590). Au Sénat, le président a précisé que la séance était « ouverte » et non « reprise » (p. 467).

— *Session extraordinaire*. La lecture du décret de convocation, « fait à Paris », a provoqué l'étonnement de M. Toubon (RPR), qui rappela que M. Mitterrand se trouvait à Venise (p. 593). Le décret publié au JO du 8, en même temps que le décret de clôture (p. 8934), a fait en conséquence l'objet d'un rectificatif aux termes duquel il fallait lire : « Fait au consulat général de France à Venise » (p. 8990).

SONDAGES

— *Election présidentielle*. Le rapport de la Commission nationale de contrôle indique que la campagne a été marquée par une augmentation sensible du nombre des sondages : 153 entre le 1^{er} et le 2^e tour contre 111 pour la même période en 1981.

TRADITION RÉPUBLICAINE

— *Hiérarchie des normes*. La décision 88-244 DC du 20-7, rendue par le CC, à l'issue de l'examen de la loi d'amnistie, définit, fort opportunément, pour la première fois, le rang normatif de cette notion : *la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la*

République. La tradition républicaine ne peut, en d'autres termes, être revendiquée à l'encontre d'une loi que dans la seule mesure où elle aurait engendré un *PFRL*, précise le juge. Or, au cas particulier, la loi d'amnistie du 12 juillet 1937, en se situant *en dehors* des incriminations pénales, a ruiné une tradition en formation. L'expression est désormais libérée de l'incantation.

V. *Constitution, Loi.*

JOURNAL

François GAZIER and Jean Frédéric de LEUSSE. — **France's opinion polls Commission and the 1988 presidential election.**

Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — **Foreign Notes, 1 July - 30 September 1988.**

Jean-Luc PARODI. — **French public opinion and the year in politics, 1987-1988.**

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — **French constitutional chronicle, 1 July - 30 September 1988.**

La rédaction de ce numéro a été achevée le 5 octobre 1988.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 042377 9 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 34 594
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Février 1989
© Presses Universitaires de France, 1989
108, boulevard Saint-Germain, 75005 Paris

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. l'alternance
2. le parlement européen
3. qui gouverne la Chine?*
- 1978 4. la V^e République*
5. le consensus*
6. l'Union soviétique*
7. le régime représentatif
- 1979 8. l'Espagne démocratique
9. le giscardisme*
10. les pouvoirs de crise
11. psychanalyse
- 1980 12. les régimes islamiques
13. le Conseil constitutionnel
14. élire un président
15. la négociation
- 1981 16. la justice
17. le pouvoir dans l'Eglise
18. Italie
19. régions
- 1982 20. la gauche au pouvoir
21. le système communiste
22. la R.F.A.
23. l'impôt
- 1983 24. le maire
25. les pouvoirs africains*
26. le pouvoir syndical
27. le mendésisme
- 1984 28. le R.P.R.
29. les Etats-Unis
30. l'école
31. la corruption
- 1985 32. la représentation
proportionnelle
33. les sondages
34. l'Assemblée
35. le Japon

ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1989)	275 F	370 F
2 ans (1989-1990)	550 F	740 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

DÉPARTEMENT DES REVUES

14, avenue du Bois-de-l'Epine
BP 90, 91003 Evry Cedex

Tél. (1) 60 77 82 05

Télécopie (1) 60 79 20 45

Télex : PUF 600 474 F

PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF

- 1986 36. le ministre
37. la Grande-Bretagne
38. l'armée
39. Mai 1968
- 1987 40. des fonctionnaires
politisés ?
41. le Président
42. la tradition politique
43. la Suisse
- 1988 44. le Sénat
45. l'U.R.S.S.
de Gorbatchev
46. droit administratif,
bilan critique
47. l'immigration
- 1989 48. Europe 1993

A paraître

la V^e République (30 ans)
histoire constitutionnelle
(1789-1989)
télévision

Europe 1993

92, mythe à bien des égards : l'échéance commence au 1^{er} janvier 1993 ; elle concerne pour l'essentiel une mise en œuvre du traité de Rome prévue de longue date ; et pourtant, acte unique, marché unique, date unique fonctionnent bien comme un mythe porteur. L'achèvement du grand marché intérieur ne règle pas tous les problèmes mais en pose de nouveaux : l'urgence d'une coordination des politiques macroéconomiques, l'harmonisation des politiques nationales sous peine de défavoriser les nations divergentes, l'inexécution par les Etats membres des obligations communautaires, la remise en cause du pouvoir législatif exercé en fait par la Cour de justice des Communautés européennes, la prolifération de comités socio-gouvernementaux au cœur du processus de décision communautaire, l'élargissement des compétences communautaires bien au-delà des textes, l'explosion des lobbies européens, les dysfonctionnements d'un gouvernement à douze. Ils sont ici explorés.

Journal

François GAZIER Frédéric de LEUSSE		La Commission des sondages face à l'élection présidentielle de 1988
Jean-Luc PARODI		Profil de l'année politique
Pierre AVRIL Jean GICQUEL		Chronique de la V ^e République (1 ^{er} juillet - 30 septembre 1988)

